

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

ESCUELA DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL



APLICACIÓN DE LA LEY N.º 28440: SISTEMA ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CENTROS POBLADOS, AREQUIPA, 2016

Tesis presentada por la Bachiller
MARÍA DEL CARMEN PAZ BARREDA

**Para optar por el Grado Académico de
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

Asesor
DR. EDUARDO JESÚS MEZA FLORES

Arequipa-Perú
2017



A mi hijo, Imanol y mi familia, por su apoyo y comprensión.



La democracia lleva al más bello nombre que existe "igualdad"

Herodoto

Para nosotros, la democracia es una cuestión de dignidad humana. Y la dignidad humana es la libertad política.

Sven Olaf Palme

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	9
ABSTRACT	10
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I: SISTEMA ELECTORAL Y DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	13
1. SISTEMA ELECTORAL	14
A. ANTECEDENTES	14
B. CONCEPTO	15
C. SISTEMA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES	22
D. PRINCIPIOS	23
E. ORGANISMOS ELECTORALES	26
F. CRÍTICAS AL SISTEMA ELECTORAL ACTUAL	36
G. PROCESO ELECTORAL	38
H. PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES	48
I. GARANTÍAS ELECTORALES	49
J. LEGISLACIÓN COMPARADA	51
2. DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	53
A. DERECHO FUNDAMENTAL A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA	58
B. DERECHO AL VOTO	62
C. DERECHO A ELEGIR O SER ELEGIDO	65
D. DERECHO A PERTENECER O REPRESENTAR A UNA ORGANIZACIÓN POLÍTICA	66
CAPÍTULO II: LEY N.º 28440, LEY DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE CENTROS POBLADOS	69
1. LAS MUNICIPALIDADES	70
A. AUTONOMÍA MUNICIPAL	71
2. IMPORTANCIA DE LOS CENTROS POBLADOS EN EL PERÚ	75
3. ANÁLISIS DE LA LEY N.º 28440	80
A. ACTORES	81
B. DISEÑO DEL PROCESO	85
C. CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN LOS CENTROS POBLADOS	91
4. JURISPRUDENCIA DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	92
CAPÍTULO III: RESULTADOS	95
I. ANÁLISIS DEL PROCESO DE ELECCIÓN DEL CENTRO POBLADO DE SAN ISIDRO, 2016	96
1. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA	98
2. ANÁLISIS DEL PROCESO DE ELECCIONES	102
A. ETAPA INICIAL	103
B. ETAPA INTERMEDIA	104
C. ETAPA FINAL	106
D. RESUMEN	108

3. SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO DE ELECCIONES	109
4. PROBLEMÁTICA DEL PROCESO DE ELECCIONES EN CENTROS POBLADOS	114
II. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY REFERIDOS A LA LEY N.º 28440	118
1. PROYECTO DE LEY N.º 1002/2011-CR	118
2. PROYECTO DE LEY N.º 1904/2012-CR	120
3. PROYECTO DE LEY N.º 3659/2009-CR	123
4. DICTAMEN DE LOS PROYECTOS DE LEY N.º 1002/2011-CR, 1904/2012-CR Y 2177/2012-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR E INCORPORAR DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS	124
III. ENCUESTAS	128
1. PRESENTACIÓN	128
2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS	130
IV. ENTREVISTA A ESPECIALISTA EN MATERIA ELECTORAL	143
CONCLUSIONES	146
SUGERENCIAS	148
PROPUESTA PARA EL PROYECTO DE LEY	149
REFERENCIAS	165
HEMEROGRAFÍA	166
SENTENCIAS	171
ANEXOS	172
1. PROYECTO DE TESIS	
2. LEY N.º 28440: LEY DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE CENTROS POBLADOS	
3. PROYECTOS DE LEY ANALIZADOS	
4. NOTICIAS RELACIONADAS A ELECCIONES EN CENTROS POBLADOS	
ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY N.º 1313-2016-CR, PROYECTO DE LEY	
5. DEL CÓDIGO ELECTORAL, ELABORADO POR EL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	

ÍNDICE DE TABLAS

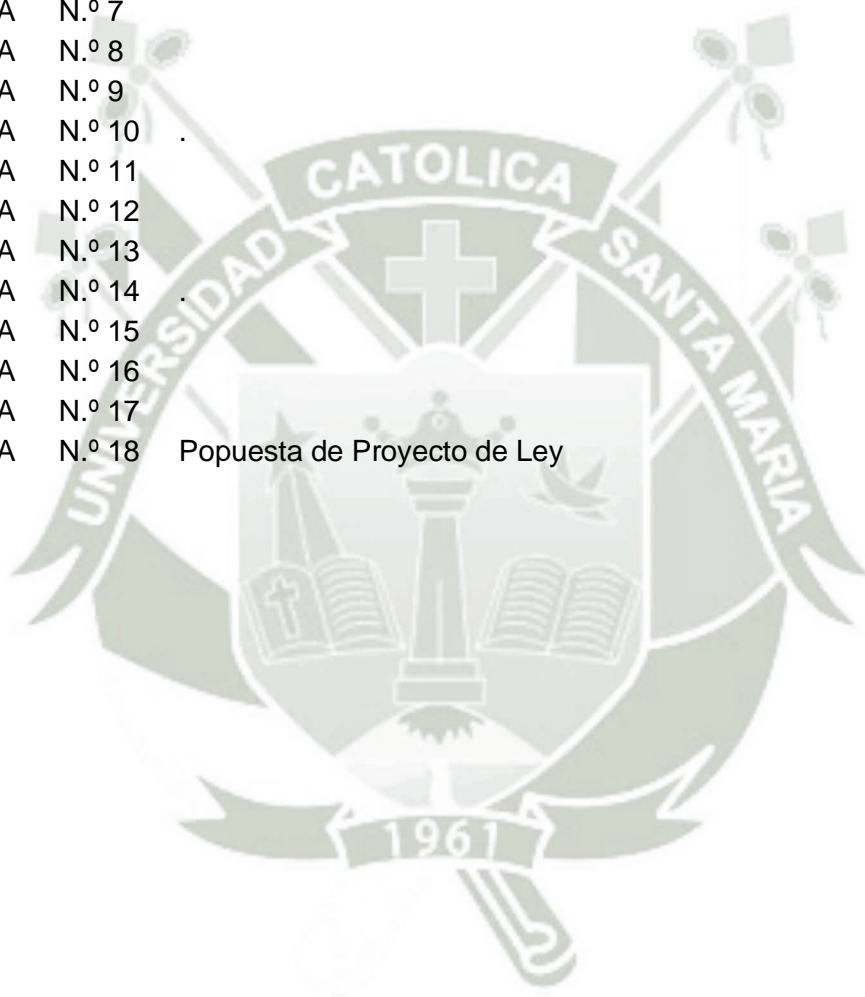
TABLA	N.º 1	Requisitos para ser candidato a cargos regionales y municipales	40
TABLA	N.º 2	Tabla comparativa de Municipalidades Distritales y de Centros Poblados	78
TABLA	N.º 3	Tabla comparativa sobre los Reglamentos de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados de la Municipalidad Provincial de Arequipa	100
TABLA	N.º 4	Conformación por género en el padrón	104
TABLA	N.º 5	Participación por género de candidatos	105
TABLA	N.º 6	Conformación de mesas de sufragio y cantidad de electores	106
TABLA	N.º 7	Nivel de ausentismo en las elecciones	106
TABLA	N.º 8	Porcentajes de votación	107
TABLA	N.º 9	Resultados de la Sistematización de la actuación de la Municipalidad Provincial en el proceso de elecciones de San Isidro	110
TABLA	N.º 10	Cumplimiento e incumplimiento de la Municipalidad Provincial de Arequipa del proceso de elecciones de autoridades municipales del centro poblado San Isidro, 2016	113
TABLA	N.º 11	Casos reportados a la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones sobre elecciones en centros poblados (2011)	115
TABLA	N.º 12	Tabla comparativo de proyectos de ley relacionados a la Ley N.º 28440	127
TABLA	N.º 13	Considera que el JNE, ONPE y Reniec deben participar en el proceso de elecciones	130
TABLA	N.º 14	Considera que una municipalidad provincial cuenta con las herramientas para brindar garantías electorales en un proceso de elección	131
TABLA	N.º 15	El comité electoral requiere supervisión durante la realización del proceso electoral	132
TABLA	N.º 16	Considera usted que el padrón electoral contiene errores	133
TABLA	N.º 17	Se capacita a los miembros del comité electoral	134
TABLA	N.º 18	Cómo percibe la labor de la municipalidad provincial con respecto a la realización de la convocatoria de elecciones	135
TABLA	N.º 19	Cómo percibe la labor de la municipalidad provincial con respecto a la realización de la inscripción de las listas de candidatos	136
TABLA	N.º 20	Cómo percibe la labor de la municipalidad provincial con respecto a la realización de elaboración del padrón electoral	137
TABLA	N.º 21	Cómo percibe la labor de la municipalidad provincial con respecto a la fiscalización de los resultados de votación	138
TABLA	N.º 22	Conoce el Reglamento de Elecciones de autoridades municipales de centros poblados	139

TABLA	N.º 23	Periodo que se lleva a cabo un proceso de elección de autoridades municipales	140
TABLA	N.º 24	Participó en la elección del Comité Electoral	141
TABLA	N.º 25	Usted está de acuerdo en la forma de elección del Comité Electoral	142



ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA	N.º 1	Etapas del proceso electoral	39
GRÁFICA	N.º 2	Cronograma Electoral	47
GRÁFICA	N.º 3	Proceso de elecciones de autoridades municipales de acuerdo a la Ley N.º 28440	90
GRÁFICA	N.º 4	Porcentaje de cumplimiento del proceso de elecciones municipales de la MPA	114
GRÁFICA	N.º 5		130
GRÁFICA	N.º 6		131
GRÁFICA	N.º 7		132
GRÁFICA	N.º 8		133
GRÁFICA	N.º 9		134
GRÁFICA	N.º 10		135
GRÁFICA	N.º 11		136
GRÁFICA	N.º 12		137
GRÁFICA	N.º 13		138
GRÁFICA	N.º 14		139
GRÁFICA	N.º 15		140
GRÁFICA	N.º 16		141
GRÁFICA	N.º 17		142
GRÁFICA	N.º 18	Popuesta de Proyecto de Ley	164



RESUMEN

El presente estudio tuvo como objetivo analizar cómo funciona el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados a cargo de los gobiernos locales, regulado por la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados. Para ello fue necesario analizar el rol de los organismos electorales, en el marco de un proceso de elecciones dirigido por el Sistema Electoral.

Para realizar la presente investigación se tomó como unidad de estudio a la población del centro poblado de San Isidro, distrito de La Joya, provincia y departamento de Arequipa, por ser el mas representativo de la provincia (mayor población y extensión territorial). El tipo de investigación fue documental a nivel descriptiva y explicativa, habiéndose aplicado un cuestionario a la población de San Isidro y una entrevista al ex Secretario General del Jurado Nacional de Elecciones, Dr. Roque Augusto Bravo Basaldúa, especialista en materia electoral. Asimismo, también se tuvo acceso a los resultados del proceso de elecciones de autoridades municipales de San Isidro, del 2016.

Los resultados mas saltantes mostraron la siguiente situación:

En el centro poblado de San Isidro el 78% de la población considera que los organismos electorales deberían de participar en sus procesos de elección de autoridades municipales. Ante la interrogante, de si la municipalidad provincial cuenta con las herramientas para brindar las garantías electorales al proceso, se tiene que el 61% respondió negativamente. Respecto, a si el Comité Electoral requiere de supervisión durante la realización del proceso electoral, el 86% de la población respondió que esta es necesaria. En cuanto, al padrón electoral, el 43% de la población considera que este siempre tiene errores y el 42% que a veces. En cuanto a la actuación de la Municipalidad Provincial de Arequipa, se aprecia que esta cumplió solo con el 16% de las reglas establecidas para llevar a cabo el proceso electoral. Sobre la entrevista, se observa que está también tuvo como resultado que es necesario integrar al Sistema Electoral en las elecciones de los centros poblados por ser una labor compleja y especializada.

Así, los resultados permitieron comprobar la hipótesis de la investigación que afirma que la Ley N.º 28440, contiene deficiencias que inciden negativamente en la vigencia del derecho de participación ciudadana, por lo que es necesaria la integración del Sistema Electoral en cada una de las etapas del proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados. Este contexto brindó un marco adecuado para proponer un modelo de elecciones de autoridades municipales de centros poblados uniforme a nivel nacional, que a su vez respete los lineamientos electorales vigentes, en todo tipo de unidad territorial.

Palabras clave: Sistema electoral, derecho de participación ciudadana, centros poblados, proceso electoral.

ABSTRACT - SUMMARY

The present research paper had as an objective to analyze how the election process of municipal authorities of rural communities in charge of the local governments works. This process is regulated by the Law N° 28440, Law of Elections of Municipal Authorities of Rural Communities. In order to do so, it was necessary to analyze the role of electoral bodies, within the framework of an election process led by the Electoral System.

In order to carry out the present investigation, the population of the center of San Isidro, district of La Joya, province and department of Arequipa was taken as the unit of study. Such population is the most representative of the province (greater population and territorial extension). The type of research was documentary at a descriptive and explanatory level, with a questionnaire applied to the population of San Isidro and an interview with the former Secretary General of the National Elections Jury, Dr. Roque Augusto Bravo Basaldúa, specialist in electoral matters. Also, access to the results of the elections of municipal authorities of San Isidro, of 2016 was obtained.

The most remarkable results showed the following:

In San Isidro Rural Community, 78% of the population considers that electoral bodies should participate in their processes of choosing municipal authorities. Considering the question, if the provincial municipality has the tools to provide the electoral guarantees to the process, it has been that 61% responded negatively. Regarding whether the Electoral Committee requires supervision during the electoral process, 86% of the population responded that this is necessary. As for the electoral roll, 43% of the population considers that this always has errors on it and 42% that sometimes. As for the performance of the Provincial Municipality of Arequipa, it is appreciated that it met only 16% of the rules established to carry out the electoral process. Regarding the interview, it is observed that it also had the result that it is necessary to integrate the Electoral System in the elections of the populated centers for being a complex and specialized procedure.

Thus, the results allowed to verify the hypothesis of the investigation that affirms that Law No. 28440 contains deficiencies that have a negative effect on the validity of the right of citizen participation, which is why it is necessary to integrate the Electoral System in all the stages of the process of election of municipal authorities of rural communities. This context provided an adequate framework for proposing a uniform model of elections of municipal authorities of rural communities at national level that also respects the electoral guidelines in force, in all types of territorial unit.

Key words: Electoral system, right of citizen participation, rural communities, electoral process.

INTRODUCCIÓN

El fundamento de la investigación es que el principio de participación va de la mano con el principio democrático de soberanía popular, cuya esfera de acción es ilimitada, pues abarca todo el territorio nacional. Este escenario de cumplimiento de derechos de participación ciudadana o políticos debe ser asegurado por el Estado de acuerdo a lo señalado por la Constitución¹, la Declaración Universal de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De esta manera, existe una obligación por parte del Estado que debe ser cumplida en todo el territorio nacional a fin de evitar ámbitos exentos de control, ya sea por el tamaño de la unidad territorial o por la jerarquía del nivel de la organización política.

Sin embargo, en nuestro país existe un proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados peculiar, que no es conducido por el Sistema Electoral, sino por las municipalidades provinciales, bajo su autonomía y sin la supervisión directa de los organismos que constitucionalmente tienen competencia en materia electoral, lo cual, a la fecha ha configurado un espacio exento de control en materia electoral.

Para cuantificar el impacto de esta situación en el Perú, se debe mencionar que se encuentran registrados 2437 municipalidades de centros poblados², cuya población mínima es de 1000 ciudadanos, lo cual representa, aproximadamente, un 8% de la población nacional, la cual, al momento de elegir a las autoridades municipales de su circunscripción geográfica, lo hace en medio de un proceso apartado de los lineamientos en materia electoral. Al parecer, esta situación en materia electoral ocurre en unidades territoriales menores por no representar un nivel de gobierno.

Para tener un mayor alcance sobre el escenario planteado, se requiere conocer cuál es la percepción de la población acerca del cumplimiento de sus derechos de participación ciudadana, cuál es el rol de la Municipalidad Provincial de Arequipa en este tipo de procesos, así como, analizar el desarrollo del proceso electoral de autoridades municipales en el centro poblado de San Isidro, 2016. En esa línea, es que se practicó una encuesta en el centro poblado de San Isidro, se efectuó una entrevista a un especialista en materia electoral, y se analizó el papel de la municipalidad provincial en el proceso de elecciones municipales del centro poblado de San Isidro.

¹ Constitución Política del Perú (2003), artículo 44: son deberes del Estado (...) garantizar la plena vigencia de los derechos humanos (...). Declaración Universal de Derechos Humanos, en el preámbulo proclama como ideal común, que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción.

² Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2015. Disponible en el enlace web https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

En base a los resultados obtenidos, esta investigación propone un nuevo modelo de elecciones de autoridades municipales de centros poblados uniforme a nivel nacional, en donde el Sistema Electoral tenga una presencia activa y se eliminen las zonas exentas de control en materia electoral.



CAPÍTULO I: SISTEMA ELECTORAL Y DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

SUMARIO: 1. SISTEMA ELECTORAL. A. ANTECEDENTES. B. CONCEPTO. C. SISTEMA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES. D. PRINCIPIOS. E. ORGANISMOS ELECTORALES. F. CRÍTICAS AL SISTEMA ELECTORAL ACTUAL. G. PROCESO ELECTORAL. H. PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES. I. GARANTÍAS ELECTORALES. J. LEGISLACIÓN COMPARADA. 2. DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. A. DERECHO FUNDAMENTAL A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA. B. DERECHO AL VOTO. C. DERECHO A ELEGIR O SER ELEGIDO. D. DERECHO A PERTENECER O REPRESENTAR A UNA ORGANIZACIÓN POLÍTICA.

1. SISTEMA ELECTORAL

A. ANTECEDENTES

El Decreto Ley N.º 14250, del año 1962, regulaba los actos electorales para asegurar la democracia, según esta norma correspondía a los órganos del Poder Electoral conocer las materias relativas al ejercicio de sufragio, del derecho de ser elegido, la declaración de validez o nulidad de las elecciones, la proclamación de candidatos electos, la expedición de credenciales y de las demás relacionadas. Asimismo, a través del artículo 9, se creó el Jurado Nacional de Elecciones –JNE–³.

Al año siguiente, mediante la Ley N.º 15096, se reconoció como sujetos de derecho privado a aquellas organizaciones políticas inscritas en el registro del Jurado Nacional de Elecciones⁴.

De esta manera, el Jurado Nacional de Elecciones detentó la autoridad en materia electoral. Debiendo entenderse que, en una primera oportunidad el Jurado Nacional de Elecciones reunió todas las funciones necesarias para asegurar el ejercicio del derecho al voto, es decir, desempeñaba todas las funciones del actual Sistema Electoral.

Luego, en la anterior Constitución de 1979, se estableció que el Jurado Nacional de Elecciones le competía conocer todas las materias relativas al ejercicio del derecho de sufragio, la validez o nulidad de las elecciones, la proclamación de las autoridades elegidas, la expedición de credenciales y los procedimientos electorales, entre otras⁵.

Posteriormente, a partir de la Constitución de 1993, se cambió la estructura del Sistema Electoral, a través de la creación de nuevos organismos, como la Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE– y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil –Reniec–. Sin embargo, esta nueva organización también fue cuestionada por haber sido recogida en la Constitución, se afirma que hubiese sido suficiente recurrir tan solo a una ley⁶. O que en realidad, toda esta reforma obedeció a un afán que buscó debilitar el régimen representativo y de descentralización del país. Frente a ello, tenemos un hecho claro, con este nuevo sistema se permitió el continuismo y la reelección inmediata al cargo de Presidente de la República. A ello se debe sumar, el debilitamiento de los partidos políticos por la creación de un sistema complicado y repartido en numerosas normas.

³ Decreto Ley N.º 14250. Estatuto Electoral. Presidencia de La Junta de Gobierno (1962) Disponible en el enlace web <http://docs.peru.justia.com/federales/decretos-leyes/14250-dec-5-1962.pdf>, consultado por última vez el 7 de febrero de 2017.

⁴ Ley 15096, Considera como sujetos de derecho privado a los Partidos Políticos inscritos en el Jurado Nacional de Elecciones. Congreso de la República del Perú (1963). Disponible en el enlace web <http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/15096-jul-15-1964.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁵ Constitución Política del Perú (1979), artículo 286.

⁶ Bernaldes, E.(1999) La Constitución de 1993, Análisis Comparado (p. 749). Lima: RAO.

Así, a través de la Constitución de 1993, se dividieron las funciones del Jurado Nacional de Elecciones, integrando a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, al Sistema Electoral. A lo que se sumó, la Ley N.º 26337, Ley Orgánica Electoral, el Texto Único Ordenado del Decreto Ley N.º 14250, de la Ley Orgánica Electoral, la Ley N.º 26304, del 21 de abril de 1994, que dispuso que el Jurado Nacional de Elecciones, íntegramente renovado, conduzca las elecciones de Presidente de la República, Vicepresidente y Congresistas.

A todo este desarrollo, se suman las leyes orgánicas de cada uno de los organismos electorales. Esto significó una transformación profunda al Sistema Electoral inicialmente planteado, que se mantiene hasta la fecha y que también ha traído discrepancias competenciales que han sido resueltas por el Tribunal Constitucional⁷.

B. CONCEPTO

De acuerdo a lo sostenido en el artículo 176 de la Constitución Política del Perú:

El sistema electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa.

Tiene por funciones básicas el planeamiento, la organización y la ejecución de los recursos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil⁸.

Para desarrollar un mejor análisis del contenido constitucional, es necesario desarrollar el concepto del Sistema electoral a partir de lo sostenido por diferentes doctrinarios, en principio, debemos referirnos a lo sostenido por Maurice Duverger, quien define al Sistema Electoral, como: “el conjunto de elementos de la normativa electoral que, con eficacia directa, conducen o inciden en la traducción de las preferencias electorales en cuotas de poder constitucionalizado: escaños o cargos electivos⁹.”

⁷ Tribunal Constitucional, Pleno Jurisdiccional N.º 002-2011/PCC/TC, mediante el cual la ONPE planteó un conflicto de competencia en contra del JNE, solicitando que se le reconozca la competencia de regular íntegramente la franja electoral y que no se afecte su competencia de controlar externamente la actividad económica financiera de las organizaciones políticas. Demanda que en suma, fue declarada fundada en parte, pues reconoció que la ONPE tiene la competencia para regular, dentro del marco constitucional y legal, todos los aspectos relacionados a la implementación y ejecución de la franja electoral de todo proceso electoral. Sin perjuicio de las competencias fiscalizadoras, supervisoras y jurisdiccionales que le corresponde al JNE. Tribunal Constitucional (2011). Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁸ Constitución Política del Perú (1993), artículo 176.

⁹ Duverger, M. (1970). Instituciones políticas y Derecho Constitucional, (143-144) Barcelona: Ediciones Ariel S.A.

En ese sentido, se señala que el Sistema Electoral está íntimamente relacionado al procedimiento de conversión de los votos en cargos ejecutivos y legislativos. Todo esto con miras a lograr la articulación del mandato representativo y de la gobernabilidad de un sistema político¹⁰. Aquí, la norma constitucional establece algunos requisitos adicionales como es que este contenido represente de manera exacta la voluntad de los ciudadanos que acudieron a votar el día de las elecciones.

Asimismo, corresponde hacer alusión al concepto de Dieter Nohlen, quien señaló lo siguiente:

“Lo que se determina a través de un sistema electoral es el aspecto de la representación política: el principio que la definirá (principio mayoritario o proporcional) y, de entre las diversas técnicas disponibles para la articulación de uno de estos, el procedimiento preferible de aplicación”¹¹.

Nohlen también señala que los sistemas electorales dan forma a las presencias políticas concretadas en la elección y producen el resultado electoral, en forma de adjudicación de puestos o cargos políticos¹². Y que los sistemas electorales resultan de la evolución histórica, por tanto reflejan las estructuras sociales. De esta manera, se aprecian los efectos políticos de la forma de las estructuras sociales y de las instituciones y comportamientos políticos. Pues, en este caso lo que se busca asegurar es la representación de los grupos sociales¹³.

Así, el Sistema electoral se entiende como el conjunto de medios a través de los cuales, la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno. Esto a su vez, es una característica de una sociedad democrática que elige a sus gobernantes. Lo relevante en este caso es que se contemple la normativa jurídico positiva y consuetudinaria que regule la elección de representantes del pueblo.

De esta manera, el Sistema Electoral comprende a las instituciones políticas que se encargan de todo lo referido al proceso electoral. La importancia de este sistema reside en que ayuda a dar forma a las preferencias políticas a través de las elecciones, actividad

¹⁰ Pascua Mateo, F. (2010). Estado Democrático y Elecciones Libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral (p. 233). Pamplona: Aranzadi S.A.

¹¹ Nohlen, D. (2004) Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción (pp. 9-10). Lima: IDEA. Disponible en el enlace web <http://iknowpolitics.org/sites/default/files/sistemas20electorales20y20reforma20electoral.pdf>
Nohlen, D. (1992): Sistemas Electorales y Gobernabilidad (p. 2). Barcelona: Universität Heidelberg. Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf> , consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

¹³ DICCIONARIO ELECTORAL, IIDH-CAPEL, (1988), 1º Edición, (p. 646.) San José de Costa Rica. Disponible en el enlace web http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnabi451.pdf , consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

durante la cual los electores decidirán entre las diferentes posibilidades, el éxito de alguno de los candidatos y de las organizaciones políticas.

Entonces, se aprecia que los significados que la doctrina le ha atribuido al “Sistema Electoral”, lo identifican como una fórmula electoral o como un conjunto de reglas y procedimientos conforme a los cuales se convocan y celebran las elecciones, con la finalidad de asignar escaños como consecuencia de los votos obtenidos, y a su vez se resuelven los recursos que se hubiesen presentado en el proceso¹⁴.

Así, la adopción de determinado Sistema Electoral influye sobre la gobernabilidad y la posición política de las organizaciones políticas, representatividad, democracia y participación ciudadana¹⁵.

A partir de ello, las principales características del Sistema Electoral serían las siguientes¹⁶:

- *Se trata de un conjunto de normas, procedimientos y técnicas previamente establecidas.*
- *Esta configurado por diversos elementos como son el derecho de sufragio activo y pasivo, la circunscripción o unidad territorial de distribución de escaños a elegir, además de la fórmula electoral de asignación de representantes.*
- *Tiene un carácter sistemático, que significa que las decisiones adoptadas inciden sobre todo el conjunto de sus elementos.*

Asimismo, el Sistema electoral además de todo lo que se menciona es el “instrumento más específicamente manipulable”, de todo el sistema político, de acuerdo a lo señalado por el profesor Giovanni Sartori¹⁷. Es por ello, que se requiere un mejor cuidado al momento de determinar quien debe conducir el proceso de elecciones, y cuáles serán las condiciones.

De esta manera, el Sistema electoral se encuentra constituido por aquellas reglas específicas que resultan determinantes para convertir votos en cargos políticos o puestos de representación política. Los elementos mas importantes serían los siguientes:

¹⁴ Pascua, F. (2010): Estado Democrático y Elecciones Libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral, (p. 258) Pamplona: Aranzadi.

¹⁵ Blancas, C. (2016). Derecho Electoral Peruano (p. 112). Lima: Palestra.

¹⁶ Pascua, F. (2010): Estado Democrático y Elecciones Libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral (p. 258). Pamplona: Aranzadi.

¹⁷ Sartori, G (1968): Political Development and Political Engineering, en John D. Monggomery y Albert O Hirschman, Public Policy. Cambridge, Cambridge University Press.

circunscripción electoral, el método de repartición de curules, la barrera electoral, la segunda vuelta electoral¹⁸.

La importancia de los elementos antes enunciados es que estos influyen en el número de organizaciones políticas que ingresan o acceden al poder, para obtener la representación de la ciudadanía. Pues, se entiende que el régimen electoral reúne a todo lo relacionado con el proceso electoral. En ese sentido, se desarrollará la clasificación de elementos del Sistema Electoral propuesta por el profesor Fernando Tuesta Soldevilla:

a. Circunscripción electoral

Se refiere al conjunto de electores establecidos en un espacio territorial determinado o específico, que a su vez conforma la base para que los votos se repartan entre un determinado número de escaños. Es por ello, que se afirma que es en la circunscripción electoral en donde se asignan los escaños¹⁹. Las circunscripciones están basadas, generalmente, en aspectos territoriales, en otros casos, se presentan circunscripciones sin base territorial.

Las circunscripciones electorales generalmente se dividen de acuerdo al número de escaños disponibles, sean circunscripciones uninominales y plurinominales. Vale decir, que en el caso de las uninominales existe una disputa de un escaño por circunscripción y en el segundo caso, las plurinominales, se disputan más de un escaño por cada circunscripción. Como una clasificación más exacta, se tiene que si se van a repartir dos escaños, esta circunscripción recibe el nombre de binominal, si se trata de tres, se la denomina trinominal²⁰.

Asimismo, existe otra clasificación de circunscripciones que señala que las circunscripciones plurinominales pueden ser pequeñas, si abarcan de dos a cinco escaños, medianas si comprenden de seis a diez escaños y grandes si superan los diez escaños. Es importante precisar, que en países como Francia, Reino Unido, y Estados

¹⁸ Jurado Nacional de Elecciones. (2012)Hacia una reforma integral de la Legislación Electoral, Primera reunión de trabajo. Boletín N.º 01, abril 2012, Jurado Nacional de Elecciones (p. 10). Disponible en el enlace web [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0F727B7620C47E6B05257A7F005DD795/\\$FILE/HACIA_UNA_REFORMA_INTEGRAL_LEGISLACION_ELECTORAL.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0F727B7620C47E6B05257A7F005DD795/$FILE/HACIA_UNA_REFORMA_INTEGRAL_LEGISLACION_ELECTORAL.pdf), consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

¹⁹ Tuesta, F. (2007) SISTEMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS (p. 1). Lima: Centro Guaman Poma Ayala. Disponible en el enlace web <http://www.guamanpoma.org/demciud2007/monografia/FTuesta/Separata%202.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

²⁰ Tuesta, F. (2007) Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Lima: Centro Guamán Poma Ayala (p. 2). Disponible en el enlace web <http://www.guamanpoma.org/demciud2007/monografia/FTuesta/Separata%202.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

Unidos solo existen circunscripciones uninominales, mientras que en países como el nuestro, Ecuador, Costa Rica o Bolivia las circunscripciones son variables.

Con la finalidad de determinar el número y el ámbito de las circunscripciones se divide el territorio nacional, para lo cual, hay diferentes opciones. En la primera se utiliza al territorio nacional como circunscripción, cuya denominación puede ser circunscripción o distrito electoral único. Este tipo de circunscripción se observa en los países pequeños. También existen los países que utilizan la delimitación política administrativa, cuando se trata de sistemas proporcionales con circunscripciones plurinominales.

También se encuentran las circunscripciones especiales, en donde por ejemplo, existen dos niveles de reparto de escaños, primero de acuerdo a la circunscripción geográfica, y una segunda asignación, en base a la votación nacional.

Otro, denominado acumulación, mediante el cual varios partidos pueden unir sus votos al momento que se reparten los escaños. Asimismo, se tiene el caso de las minorías, en donde estas constituyen una circunscripción electoral²¹.

b. Voto preferencial

Sobre el voto preferencial se tiene que esta es una forma de candidatura y de votación que tiene relevancia por los siguientes aspectos²²:

- Por la relación entre elector y candidato, en el caso de presentarse candidaturas individuales, aquí el rol de la persona es importante. Cuando existen sistemas de partidos estructurados, el candidato no es tan determinante para el voto que el partido representa.
- Por la relación entre los candidatos y su respectivo partido. Aquí, la forma de la candidatura y votación posibilitan al ciudadano a tener injerencia al momento de elegir a los candidatos de un determinado partido. En esta parte se aprecia, que esta modalidad permite al candidato tener cierta independencia frente a su partido.
- Les permite a los partidos planear la manera como sus grupos políticos estarán compuestos, usando lugares expectantes de la lista.

²¹ En cuanto al caso peruano, se tiene que la Constitución de 1993, dispuso en principio la existencia de 120 congresistas. Luego, a partir de la promulgación de la Ley N.º 29402, que modificó el artículo 90 de la Constitución, el número se incrementó a 130.

²² Cabe mencionar que la existencia del voto preferencial en el Perú, se remonta al año 1977, cuando por decreto ley la Asamblea Constituyente de 1978 (gobierno de Francisco Morales Bermúdez), por primera vez estableció la forma de votación y estableció el voto preferencial. Esta modalidad estaba ideada para ser aplicada en una ciudadanía sin voto analfabeto y obligatorio. La vigencia del voto preferencial se dejó de lado en la Constitución de 1979. Para que luego, en el año 1985 se modificará las normas de elección, y se implementara el voto preferencial, de manera opcional, anotándose además que el error al marcar el voto preferencial no anula el voto, pero si la preferencia.

En el Perú, existe una votación parlamentaria con lista cerrada de 130 candidatos y no bloqueada, de esta manera, el voto preferencial puede modificar el orden de los candidatos de la lista al momento que se asignen los escaños.

Las elecciones del Congreso se realiza en distritos múltiples, de carácter asimétrico, plurinominal. Se aplica el Sistema Electoral proporcional, según el método D'Hont (que se explica en los procedimientos del divisor). Debe agregarse que, el voto preferencial no se presenta en las elecciones municipales.

c. Impacto del voto preferencial

De acuerdo a lo señalado, se aprecia que el voto preferencial ha tenido consecuencias en la forma como se ha compuesto el Parlamento. Si bien existen listas cerradas y bloqueadas que se orientan a que los candidatos accedan al poder en el orden en el que fueron inscritos, también existe el voto preferencial que permite que los que integraban una lista bloqueada accedan al Parlamento, en algunos casos con una votación mayor a los que eran considerados favoritos de la lista²³.

Según lo señalado, por el profesor Fernando Tuesta Soldevilla, el voto preferencial necesita la difusión de un proceso de educación electoral que alcance a toda la ciudadanía, de ser posible. Dado que además este sistema de voto produciría errores, no solo en los electores, sino también por parte de los miembros de mesa, que puede traducir el voto de manera distorsionada²⁴.

d. Cifra repartidora

Para convertir los votos en escaños se debe aplicar una fórmula proporcional, para lo cual existen varios procedimientos complejos. Lo que sucede en este caso es que el resultado expresado en cifras absolutas no permite la distribución de escaños de fracciones. Es por ello, que se recurre a fórmulas matemáticas que simplifiquen este procedimiento. Entre las formas para convertir los votos en escaños, se tiene a los siguientes:

- Los procedimientos del divisor

²³ En esta parte es conveniente agregar en las elecciones para el Congreso del año 2000, 53 curules fueron ocupados por congresistas beneficiados con el voto preferencial, mientras que en el 2001, esta cifra aumento a 57 curules.

²⁴ La distorsión se refiere a que el elector señala su preferencia por dos candidatos de listas parlamentarias diferentes, esto conlleva a que se anule su votación, en otros casos se contabilizan a los votos preferenciales como votos de la lista.

Aquí, se aplican las fórmulas del promedio mayor. Vale decir que, se divide usando diferentes divisores los totales de los votos obtenidos por las distintas organizaciones políticas²⁵. Obteniéndose de esta manera, secuencia de cocientes decrecientes para cada una de las organizaciones políticas. De esta manera, los que obtengan los promedios más altos, accederán a los escaños.

- Los procedimientos del cociente

Para la aplicación de esta fórmula deben establecerse, de manera previa, un cociente electoral o cuota mínima de votos para alcanzar un escaño, para lo cual se aplica el método del cociente simple, obteniéndose de la división de votos válidos entre el número de escaños que corresponden a determinada circunscripción. En este tipo de procedimientos no todos los escaños se pueden asignar luego de realizada una operación, es por ello que se practica una segunda operación en donde se puede mejorar o disminuir la proporción entre los votos y los curules.

En esta parte, el profesor Dieter Nohlen agrega que la cifra repartidora es considerada como un tipo de cociente electoral, pues convierte los votos en escaños. Es así que, se aprecian coincidencias entre el cociente electoral y la cifra repartidora, por la forma de cálculo, las organizaciones políticas obtienen escaños como las veces que el cociente electoral cabe dentro del número de votos alcanzados en las elecciones. La última coincidencia es que, los procedimientos del cociente no logran distribuir todos los escaños disponibles, motivo por el cual corresponde que se apliquen otros métodos, para distribuir los escaños que sobran.

e. Umbral de representación

El umbral de representación se refiere al mínimo nivel de votación que debe alcanzar una organización política para obtener una representación parlamentaria. Este nivel puede ser establecido de manera legal, es decir, por la normativa electoral.

Asimismo, también se puede hacer referencia a los umbrales naturales, que son los que se encuentran en relación al número total de escaños, también llamados efectivos. De esta manera, las organizaciones políticas que no alcanzaron el porcentaje de votación establecido serán excluidas. Una de las consecuencias de esta medida, es que se

²⁵ En el caso del método de D'Hondt, se divide el total de los votos alcanzados entre una constante o cifra repartidora (1, 2, 3, 4, 5, etc.), para de esta manera, obtener la cantidad de vacantes proporcional al total de votos obtenidos. Aurazo, M. (2005) La cifra repartidora en los procesos electorales en el Perú. Lima: JNE Disponible en el enlace web <http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/educivicaelectoral/marteselectorales/cifraRepartidora.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

desperdician los votos efectuados a favor de las organizaciones políticas que no alcanzaron llegar a ese umbral.

El objetivo del umbral es convertir los votos en escaños solo de las organizaciones políticas que superaron la barrera. Sin embargo, uno de los efectos del umbral es desincentivar a la población a votar por los partidos que no alcancen la barrera establecida²⁶.

C. SISTEMA ELECTORAL DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

En esta parte debemos remitirnos al artículo 189 de la Constitución, que señala lo siguiente:

El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación²⁷.

Es así que, en el Perú existen dos tipos de gobiernos municipal, el provincial y el distrital, en ambos casos se elige a un alcalde y al concejo municipal, el primero representa al órgano ejecutivo y el segundo desarrolla un rol fiscalizador y normativo. A través de este modelo se pretende la primera organización política, social y económica de la sociedad peruana.

Para lograr la configuración de este modelo se realizan elecciones municipales de alcaldes y regidores de los concejos municipales provinciales y distritales en todo el país, con ese objetivo, se conforman distritos electorales.

Como en las elecciones de calendario fijo, estas son convocadas por el Presidente de la República, y se llevan a cabo el tercer domingo de noviembre del año en que finaliza el mandato de las autoridades municipales.

La característica de esta votación es que es por lista cerrada y bloqueada, de esta manera no existe posibilidad de que converja el voto preferencial. Para el cómputo de los resultados, a la lista ganadora se le asigna la cifra repartidora o la mitad más uno de los cargos de regidores del concejo municipal, eso en función de lo que le sea más favorable, y de acuerdo al orden en el que fueron propuestos los candidatos. Todas estas

²⁶ Como una crítica al umbral, se tiene lo afirmado por Sartori, quien señala: “un umbral de representación del 5% constituye un elemento fuertemente no proporcional dentro de un sistema de representación proporcional”. Nohlen. D (1987). La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate. (p. 20) San José de Costa Rica: IIDH-Capel. Disponible en el enlace web http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI803.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

²⁷ Constitución Política del Perú (1993), artículo 189.

condiciones están detalladas en el Título IV, Del cómputo y proclamación, de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales.

Otro aspecto particular es que la cifra repartidora se aplica a todas las demás listas participantes, para que con ello se pueda determinar el número de regidores que le corresponda.

Todo este detalle del Sistema electoral ha sido diseñado para brindar legitimidad a los gobiernos locales. Solo a través de las elecciones las autoridades alcanzan la competencia para hacerse cargo de los fines y competencias de los gobiernos locales. Debiendo entenderse que, lo principal es promover el desarrollo y la economía local, y la presencia de los servicios públicos, tarea que es responsabilidad de los gobiernos locales, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo, tal como se haya detallado en el artículo 195 de la Constitución.

El inconveniente surge cuando esta responsabilidad atribuida a los gobiernos locales no es asumida con respecto de la población que habita en toda su jurisdicción. Frente a esta situación, la población peruana ha ido conformando centros poblados que buscan administrar y solucionar sus desatendidas necesidades básicas, así como, promover su propio desarrollo.

D. PRINCIPIOS

No hay duda de que para que los sistemas electorales prevalezcan y no sean manipulados por los sistemas políticos, como señala Sartori, se requiere la vigencia de principios que sirvan de guía y que a su vez faciliten la permanencia de un gobierno estable, en donde interaccionen organizaciones políticas sólidas en cualquier ámbito territorial. Este escenario, requiere como mínimo de la presencia de los siguientes principios²⁸:

- **Representación**

La función básica del Sistema electoral es transformar votos en escaños, es decir, materializar la voluntad de los electores en personas que los representen, se pretende alcanzar una representación justa. Así, esta representación debe ser asegurada por medio de un rol activo del Estado a través del Sistema Electoral.

²⁸ Sistemas electorales (1998). Red de Conocimientos electorales. Disponible en el enlace web <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/onePage>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

- **Transparencia**

Este principio al igual que la representación es un elemento esencial que evita que haya desconfianza y confusiones acerca del procedimiento y los resultados obtenidos en los comicios electorales. Es importante anotar, que la transparencia no evita la presencia de posiciones contrarias, pues lo que hace es que estas se manifiesten de manera abierta. Esta es una condición para que los resultados que se obtengan puedan ser percibidos como legítimos y confiables.

La transparencia no subsiste por si sola, para ello se requiere que se definan las reglas del juego antes de que se lleve a cabo el proceso electoral, y que a su vez este proceso sea adecuadamente difundido, con el propósito de que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos, de manera oportuna. Para que este principio se haga efectivo requiere de la vigencia de los derechos a la participación y a la igualdad.

- **Igualdad**

El objetivo de este principio es garantizar que todos los ciudadanos puedan ejercer sus derechos de participación ciudadana, en medio de un proceso que no contemple discriminación contra algún grupo o minoría social. Todo esto con la finalidad de que en la población se incrementen los sentidos de pertenencia y legitimidad.

Aquí, se debe resaltar que el Sistema electoral no debe privilegiar a determinados grupos y olvidar a otros, en tanto que estar bajo su tutela es un derecho constitucionalmente reconocido. Es tan importante el respeto a este marco jurídico, que cuando alguno de los principios antes enunciados pierden vigencia se suscitan enfrentamientos sociales.

Se considera que este principio está vinculado con el de participación, pues a su vez consolida la forma del Estado democrático de derecho, dado que busca la inclusión de los distintos sectores políticos, de manera efectiva, pues garantiza la igualdad de condiciones para todos. Para que esto suceda se deben desarrollar las condiciones que posibiliten y aseguren esta forma de participación efectiva en los diferentes sectores y con ello se asegure la vigencia de los derechos fundamentales²⁹.

- **Imparcialidad**

Este principio, es considerado básico en esta investigación, pues exige que los distintos órganos que conforman el Sistema electoral ejerzan sus funciones y atribuciones sin que

²⁹ Jurado Nacional de Elecciones (2011), Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Código Electoral y del Código Procesal Electoral. p. 17

exista una relación de sujeción o dependencia de ninguna clase. Aquí, lo que se busca, es que el Sistema electoral se encuentre sometido solamente por el ordenamiento jurídico vigente, sea la Constitución Política o las demás leyes del ámbito de sus competencias³⁰.

De esta manera la función de las elecciones en la democracia se entendería de la siguiente forma:

“Un Estado democrático moderno no puede renunciar al principio de representación, pero tampoco puede excluir el concepto de participación puesto que ambos son manifestaciones del principio democrático de soberanía popular, que se complementan y apoyan mutuamente en su relación”³¹.

Así, un gobierno democrático no se caracteriza únicamente por dotar de facultades efectivas a sus ciudadanos para ejercitar sus derechos fundamentales, como el de sufragio, sino que además debe contar con instituciones jurídicas que permitan hacer efectiva la democracia.

La cita no hace referencia a un límite en el ámbito de acción del principio de participación que va de la mano con el principio democrático de soberanía popular. Pues las elecciones en un sistema democrático tendrán como objetivo la designación de los ciudadanos que se encargarán de ejercer el poder político.

De esta manera, se produce gobierno, en tanto que el proceso electoral refleja el amplio espectro de intereses integrantes de una sociedad, que es representada por los líderes que recibieron el soporte de los electores. Estos electores, de manera indirecta, al elegir a los integrantes del parlamento intervienen en la función de producir gobierno³².

Tal es así que, los gobiernos democráticos son de igual manera, gobiernos representativos, de esta manera el pueblo participa en la vida política, de manera indirecta.

Todo esto tiene que tener un ingrediente más, como es la legitimidad, entendida como la transformación de la obediencia en adhesión, y a su vez, como el consentimiento de los ciudadanos para que los gobiernos ejerzan sus funciones.

³⁰ Jurado Nacional de Elecciones (2011), Exposición de Motivos del Proyecto de Ley del Código Electoral y del Código Procesal Electoral. p. 17

³¹ Schneider, H.P (1991) Democracia y constitución, (pág. 264) Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

³² GARCIA, M. V. (2005): Elementos de Derecho Electoral, 3º Edición.(p. 22.) Valencia: Tirant Lo Blanch.

Es así que, esta legitimidad solo puede ser alcanzada cuando se celebran las elecciones competitivas y abiertas a todos los ciudadanos.

Este contexto es el escenario ideal para quienes hacen posible la vigencia de la democracia en el Perú, y de todos sus elementos, como son los organismos electorales, tema que se desarrollará a continuación.

E. ORGANISMOS ELECTORALES

De acuerdo al contenido del artículo 177 de la Constitución, el Sistema electoral está conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Todos ellos entendidos como organismos autónomos.

El objetivo de este sistema es “asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa”.

En toda esta compleja labor, las funciones básicas son “el planeamiento, la organización y la ejecución de los procesos electorales o de referéndum u otras consultas populares; el mantenimiento y la custodia de un registro único de identificación de las personas; y el registro de los actos que modifican el estado civil” (artículo 176 de la Constitución). Con tal propósito, sin afectar su autonomía los organismos del Sistema electoral, tienen la obligación constitucional de mantener “entre sí relaciones de coordinación, de acuerdo con sus atribuciones” (artículo 177º de la Constitución).

• JNE

El Jurado Nacional de Elecciones, en la actualidad, es un organismo constitucionalmente autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público, y está encargado de administrar justicia en materia electoral, de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de la realización de los procesos electorales de referéndum y de otras consultas populares y de la elaboración de los padrones electorales. Asimismo, debe mantener y custodiar el Registro de Organizaciones Políticas, y hacerse cargo de las demás atribuciones contenidas en la Constitución y las respectivas leyes.

El Pleno del JNE es la máxima autoridad jurisdiccional, en materia electoral, considerado como un órgano de Alta Dirección colegiado que está integrado por cinco miembros que provienen de las elecciones que realizan la Corte Suprema, la Junta de Fiscales

Supremos, el Colegio de Abogados de Lima, los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, y los Decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas. De todas estas elecciones proviene cada uno de los miembros que ejercen sus funciones por un periodo de cuatro años³³.

Una de las prohibiciones para acceder al Pleno del JNE, es ser candidato a los cargos de elección popular, u ocupar cargos directivos a nivel nacional en las organizaciones políticas, o en su caso que hayan desarrollado esas actividades en los cuatro años anteriores a su postulación³⁴.

La norma que rige el funcionamiento del JNE, es su Ley Orgánica N.º 26486, que como aspecto fundamental recoge lo expuesto en el texto constitucional que señala que el fin supremo del Jurado Nacional de Elecciones es velar por el respeto y cumplimiento de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales³⁵.

De esta manera, el JNE se ha declarado como un organismo comprometido con el fortalecimiento del sistema democrático, y que está al servicio de la ciudadanía bajo los principios rectores de imparcialidad, independencia, transparencia y eficacia³⁶.

Para conocer la labor del Jurado Nacional de Elecciones analizaremos las diferentes funciones que realiza:

a. Función Jurisdiccional

De acuerdo a la clasificación que aparece en el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funciones del JNE, aprobado mediante Resolución N.º 0738-JNE, del 13 de octubre de 2011, en el ámbito jurisdiccional se encuentran las siguientes atribuciones:

- Administrar justicia en instancia final en materia electoral.
- Declarar la nulidad parcial o total de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares.
- Proclamar los resultados electorales y a los candidatos electos, así como expedir las credenciales correspondientes.
- Declarar la vacancia de las autoridades municipales y regionales.

³³ Constitución Política del Perú (1993). Art. 179.

³⁴ Constitución Política del Perú (1993). Art. 180.

³⁵ Ley N.º 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (1995). Art. 2.

³⁶ Portal del Jurado Nacional de Elecciones. Información institucional. <http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/quienessomos/Historia%20del%20JNE.aspx>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

- Resolver en instancia última y definitiva, sobre la inscripción de las organizaciones políticas y la de sus candidatos en los procesos electorales.
- Resolver en última instancia, las tachas formuladas contra la inscripción de candidatos u opciones.
- Resolver en última instancia las reclamaciones que se presenten sobre la constitución y el funcionamiento de los Jurados Electorales Especiales, así como las apelaciones, revisiones y quejas que se interpongan contra sus resoluciones

Todas estas funciones han sido establecidas atendiendo lo señalado en el artículo 178 de la Constitución que reconoce como función del JNE a la administración de justicia en materia electoral (inciso 4).

Asimismo, Constitución señala que las resoluciones del JNE se deben ajustar a la ley y a los principios generales del derecho, pues además son dictadas en instancia final, definitiva y no son revisables³⁷. Todo ello con la finalidad de evitar cualquier consideración de índole política en su función, en vista de que la actuación del JNE está sometida a derecho.

Asimismo, el Tribunal Constitucional a través del PLENO JURISDICCIONAL N.º 0002-2011-PCC/TC, realizó un importante análisis acerca del rol del JNE y de sus competencias, agregando lo siguiente:

27. “A estas competencias constitucionales, cabe agregar la prevista en el artículo 184º de la Constitución, el cual establece que corresponde al JNE declarar “la nulidad de un proceso electoral, de un referéndum o de otro tipo de consulta popular cuando los votos nulos o en blanco, sumados o separadamente, superan los dos tercios del número de votos emitidos. La ley puede establecer proporciones distintas para las elecciones municipales”³⁸.

En suma, la función principal del JNE es el ejercicio de funciones de carácter jurisdiccional en materia electoral, pues es la instancia definitiva en esta materia. Esta función es reforzada y confirmada por el contenido del artículo 142 de la Constitución, que señala lo siguiente: *“no son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral (...)”³⁹.*

³⁷ Constitución Política del Perú (1993), artículo 181.

³⁸ Tribunal Constitucional. Pleno Jurisdiccional N.º 0002-2011-PCC/TC. Fundamento 27. Disponible en enlace web: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

³⁹ Constitución Política del Perú (1993), artículo 142.

a. Función Fiscalizadora

Por otro lado, la función fiscalizadora establecida en el artículo 6 del Reglamento de Organización y Funciones del JNE, detalla lo siguiente:

- Fiscalizar la legalidad de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares.
- Fiscalizar la legalidad en la elaboración de los padrones electorales, así como su actualización y depuración final, previa a cada proceso electoral.
- Fiscalizar los procesos electorales de los Consejos de Coordinación Regional y Local, otros procesos electorales de participación ciudadana a nivel nacional, regional y local, incluidos los centros poblados, así como otros procesos de elección de alcance institucional conforme a las solicitudes provenientes de diferentes organizaciones que cuenten con reconocimiento oficial.
- Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.

La primera de las funciones fiscalizadoras ha sido reconocida constitucionalmente en el artículo 178, inciso 1, así como la tarea de velar por el cumplimiento de las normas en materia electoral, función que está recogida en el inciso 3 del artículo en referencia.

Las competencias supervisoras del JNE se expresan en sus funciones fiscalizadoras descritas en el artículo 178 de la Constitución y en su respectiva ley orgánica, artículo 5⁴⁰.

b. Función Educativa

La función educativa, también recogida en el ROF del JNE, abarca lo siguiente:

- Desarrollar y difundir, de manera permanente e ininterrumpida, programas de educación cívica electoral y en otras materias afines, orientadas a fortalecer los valores democráticos y crear conciencia cívica en la ciudadanía.
- Establecer relaciones con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, a fin de proponer convenios, desarrollar actividades y eventos académicos en materia cívica electoral y de interés institucional.
- Desarrollar programas de capacitación y educación electoral, dirigidos a los funcionarios y servidores del JNE, de los Jurados Electorales Especiales –JEE–, así como otros organismos públicos y privados que lo requieran.

⁴⁰ Ley 26486, Ley Orgánica de Elecciones (1997).

- Absolver las consultas de carácter general que le formulen los miembros de los JEE, los organismos del Sistema electoral y otras entidades públicas y privadas, en materia de legislación electoral y jurisdiccional.
- Desarrollar proyectos de investigación y estudios relativos a democracia, gobernabilidad, participación ciudadana, conciencia cívica, política y ética social, políticas públicas, transparencia de la gestión pública, legitimidad electoral y otros aspectos temáticos de interés institucional.

Estas facultades forman parte del desarrollo de las funciones establecidas en el artículo 5 de la Ley Orgánica del JNE, que en los literales w y x, se refiere a los programas de capacitación y programas de educación electoral.

c. Función Normativa

En cuanto a la función normativa también recogida en el ROF del JNE, se observan las siguientes:

- Proponer proyectos de leyes y de otras normativas legales en materia electoral.
- Reglamentar las normas electorales, garantizando la igualdad de condiciones.
- Determinar el número de escaños del Congreso por cada distrito electoral y el número de regidores por cada Concejo Municipal.
- Reglamentar la aplicación de la cuota de género y la cuota nativa en los procesos electorales correspondientes.
- Reglamentar el proceso de tachas contra los integrantes de las Oficinas Descentralizadas de los Procesos Electorales.
- Reglamentar la inscripción de los extranjeros residentes en el Perú, para su participación en los procesos electorales municipales.
- Reglamentar el Registro Electoral de Encuestadoras.
- Establecer el número de firmas de adherentes que se deben presentar para los procesos de participación y control ciudadanos.
- Establecer el número de firmas de adherentes que deben presentar las organizaciones políticas que deseen participar en los procesos electorales.
- Reglamentar o establecer disposiciones sobre fiscalización electoral, difusión y control de la propaganda electoral, y sobre otras materias de competencia electoral para los procesos electorales.
- Dictar las resoluciones y reglamentaciones necesarias para su funcionamiento.

Cabe hacer referencia que esta facultad normativa es necesaria para que pueda ejercer la función de administración de justicia en materia electoral, dado que ello supone el

establecimiento de reglas claras, de manera previa, así como la de fiscalización de la legalidad del ejercicio de sufragio y de los procesos electorales.

d. Función Administrativa-Electoral y Registral

Esta función involucra lo siguiente:

- *Determina las circunscripciones electorales y las sedes de los JEE para efecto de los procesos electorales.*
- *Inscribe a los observadores electorales, nacionales e internacionales.*
- *Presenta el presupuesto del Sistema electoral para su aprobación.*
- *Inscribe a las encuestadoras electorales.*
- *Designa mediante sorteo a los miembros del JEE.*
- *Integra el Comité de Coordinación Electoral.*
- *Otorga dispensa por omisión a sufragio.*
- *Aprueba el padrón electoral⁴¹.*

En cuanto al Registro de Organizaciones Políticas, a cargo del JNE, esta es considerada como una función administrativa ejecutiva dispuesta en artículo 178º, inciso 2, de la Constitución, y en el artículo 5º, literal e, de la Ley Orgánica del JNE. Esta labor incluye la inscripción de agrupaciones políticas y alianzas electorales en el ROP.

Es importante hacer referencia a la valoración que ha realizado el Tribunal Constitucional acerca del Jurado Nacional de Elecciones en el siguiente pronunciamiento:

34. *El Tribunal Constitucional considera que, de acuerdo a lo previsto por la Constitución, las funciones administrativas que compete realizar al JNE son predominantemente, aunque no solamente, indirectas o supervisoras, extendiéndose ellas al funcionamiento del sistema electoral en su conjunto, con la finalidad última de coadyuvar a su unidad y a la acción coordinada de sus órganos conformantes. Ello se desprende de lo previsto en el artículo 178º de la Constitución, incisos 1) y 3), los cuales, respectivamente, disponen que son competencias del JNE, “[f]iscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales”, y “[v]elar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral”. Se trata, como se observa, de funciones administrativas supervisoras fundamentales y generales, que*

⁴¹ Portal web del Jurado Nacional de Elecciones, Información Institucional, [http://portal.jne.gob.pe/Archivos/Res.%20738-JNE%20%20\(ROF\).pdf](http://portal.jne.gob.pe/Archivos/Res.%20738-JNE%20%20(ROF).pdf), consultado por última vez el 7 de febrero de 2017.

sitúan al JNE en un rol contralor del adecuado desenvolvimiento del sistema electoral en su conjunto.”⁴².

Ahora, es importante agregar que, tanto la ONPE como el Reniec son órganos constitucionales, por tanto se encuentran dotados de independencia estructural y autonomía administrativa. Es por ello que, en líneas generales no tienen un superior jerárquico a nivel administrativo. Por tanto, el JNE no podría conminar a la ONPE o el Reniec a adoptar determinada decisión. Sin embargo, lo que si existe es la obligación constitucional de adoptar las medidas que sean necesarias para que el JNE ejerza sus funciones supervisoras, y así se asegure el adecuado ejercicio de sus competencias⁴³.

Así se puede concluir que el JNE desarrolla las funciones jurisdiccional, fiscalizadora, educativa, normativa, administrativa- electoral y registral.

Para asegurar el funcionamiento y vigencia del JNE, se han creado, órganos temporales, como son los Jurados Electorales Especiales (JEE), los cuales funcionan para un proceso electoral específico. Es así que, una vez que se convoca a un proceso, el JNE define las circunscripciones y sedes de los JEE, constituidos por tres miembros que provienen del Poder Judicial, el Ministerio Público y la ciudadanía ⁴⁴. Así como la las Oficinas Desconcentradas del Jurado Nacional de Elecciones, que se ubican a nivel nacional.

• ONPE

La Oficina Nacional de Procesos Electorales es la autoridad máxima en la organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum u otras consultas populares. Es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de atribuciones en materia técnica administrativa, económica y financiera⁴⁵.

El artículo 182 de la Constitución regula la organización de ONPE, en este caso está a cargo de un jefe, quien es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un periodo de cuatro años, el cual es renovable, y además se encuentra afecto a las mismas incompatibilidades contempladas para los miembros del Pleno del JNE. Debiendo resaltar

⁴² Tribunal Constitucional. Pleno Jurisdiccional N.º 0002-2011-PCC/TC (2011). Fundamento 34. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁴³ Tribunal Constitucional. Pleno Jurisdiccional N.º 0002-2011-PCC/TC (2011). Fundamento 35. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁴⁴ Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, Ley 26486, Arts. 31 a 33.

⁴⁵ Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (1995). Art.1 y 2.

que, en este caso, cualquier vinculación con alguna organización política también se encuentra prohibida.

ONPE tiene como función esencial velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular, manifestada a través de los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular a su cargo. Con relación a las organizaciones políticas, se encarga de la verificación de firmas de adherentes de los partidos políticos en proceso de inscripción; la verificación y control externo de la actividad económica financiera, así como brindar asistencia técnica electoral en los procesos de democracia interna.

De acuerdo a lo señalado en el Reglamento de Organización y Funciones de la ONPE, artículo 7, las principales funciones de la ONPE son las siguientes:

- a) *Organizar los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular a su cargo.*
- b) *Planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos a su cargo.*
- c) *Planificar, preparar y ejecutar todas las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales a su cargo, en estricto cumplimiento de la normativa vigente.*
- f) *Coordinar, con el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la elaboración, recepción y actualización periódica de los padrones electorales.*
- v) *Obtener los resultados de los procesos electorales a su cargo y remitirlos a los Jurados Electorales.*
- z) *Brindar apoyo y asistencia técnica a los Partidos Políticos, movimientos de alcance regional o departamental, que lo soliciten, en sus procesos de democracia interna.*
- aa) *Verificar y controlar externamente la actividad económico-financiera de las organizaciones políticas⁴⁶.*

Asimismo, y reafirmando lo antes señalado el Tribunal Constitucional, mediante el Pleno Jurisdiccional N.º 0002-2011-PCC/TC, señaló que las funciones de la ONPE deben ser entendidas de la siguiente manera:

- 39. *“En concreto, de conformidad con el artículo 182º de la Constitución, a la ONPE compete “organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio”, “la entrega de actas y demás*

⁴⁶ Oficina Nacional de Procesos Electorales. Portal Institucional, Reglamento de Organización y Funciones. Disponible en https://www.web.onpe.gob.pe/modCompendio/html/organizacion_y_funciones_de_oe/reglamento-onpe/onpe_reglamento.html, consultado por última vez el 5 de enero de 2017.

material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados” y brindar “información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio”, además, claro está, de las funciones que bajo este umbral constitucional general, el legislador establezca a través de ley orgánica”⁴⁷.

Asimismo, se encarga de administrar el financiamiento público indirecto de los partidos políticos durante la época electoral, así como los espacios que ocupen en radio y televisión con el objetivo de difundir sus propuestas y planeamientos cuando no este en marcha el periodo electoral. A ello también se suma, la labor que deben efectuar de verificación y control de la actividad económica financiera de las organizaciones políticas, con el objeto de sancionar a aquellas que no cumplan con lo señalado en la Ley de Partidos Políticos.

En cuanto a los procesos de elecciones de centros poblados, la ONPE ha desarrollado un plan “Atención a Centros Poblados para la Instalación de Mesas de Sufragio (Plan de Acción)”, el cual fue aprobado mediante la Resolución Gerencial N.º 001-2005-GPP/ONPE, con fecha 30 de enero de 2005.

En este plan establecieron algunas causas que originan la no participación electoral en algunos centros poblados, como son: *la lejanía a la capital del distrito, la escasez de los medios de transporte, la situación económica y la inseguridad*⁴⁸.

De acuerdo a lo establecido en la nueva Ley N.º 30220, Ley Universitaria, se han incrementado las funciones de la ONPE, pues se le ha encargado brindar asistencia en los comicios electorales llevados a cabo para elegir a las nuevas autoridades universitarias públicas.

Por otro lado, también existen las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales (ODPE), las cuales se conforman para cada proceso electoral de acuerdo a las circunscripciones electorales y al tipo de distrito electoral. Las ODPE desarrollan diversas funciones entre las cuales está reportar a la Jefatura de la ONPE las acciones que lleven

⁴⁷ Tribunal Constitucional. Pleno Jurisdiccional N.º 0002-2011-PCC/TC (2011). Fundamento 39. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017

⁴⁸ Oficina Nacional de Procesos Electorales (2005): Plan de Atención a Centros Poblados para la Instalación de Mesas de Sufragio, aprobado por Resolución Gerencial N.º 001-2005-GPP/ONPE, con fecha 30 de enero de 2005. Disponible en el enlace web: <https://www.web.onpe.gob.pe/modMarco-Legal/Resoluciones/RG-001-2015-GPP.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

a cabo para el desarrollo de los procesos electorales⁴⁹. Así como las Oficinas Regionales de la Oficina Nacional de Procesos Electorales que se encuentran en el país.

- **RENIEC**

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de atribuciones en materia registral, técnica, administrativa, económica y financiera.

En cuanto a la Jefatura del Reniec, esta se encuentra regulada en el artículo 183 de la Constitución, que señala que el jefe, como en el caso de la ONPE, es nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un periodo renovable de cuatro años, y que también tiene las mismas incompatibilidades señaladas para que los miembros del Pleno del JNE.

Es así que, el Reniec es un órgano constitucional autónomo cuyas funciones y competencias se encuentran reguladas, tanto en la Constitución como en su ley orgánica. Contando además con Oficinas Regionales que se ubican a nivel nacional.

Esta entidad está encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil, así como promover el uso de la identificación y certificación digital⁵⁰. Con tal fin, desarrolla técnicas y procedimientos automatizados que permiten un manejo integrado y eficaz de la información.

En los procesos electorales su actuación es vital, dado que deben proporcionar el padrón electoral que es usado en cada uno de los procesos electorales. Se debe agregar que, el padrón electoral se prepara y mantiene actualizado en coordinación con la ONPE.

Es importante agregar que, para el ejercicio de sus funciones Reniec debe mantener estrecha y permanente coordinación con los gobiernos locales.

Además, el Reniec es un organismo autónomo que mantienen relaciones de coordinación con los demás, de acuerdo con sus funciones.

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Organización y Funciones del Reniec, 2016, artículo 10, se observa que sus principales funciones son las siguientes:

- a) *Planear, organizar, dirigir, normar y racionalizar las inscripciones de su competencia;*

⁴⁹ Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. Ley N.º 26487. Arts. 24, 25 y 27.

⁵⁰ Constitución Política del Perú (1993), artículo 183.

- b) *Registrar los nacimientos, matrimonios, divorcios, defunciones y demás actos que modifiquen el estado civil de las personas, las resoluciones judiciales o administrativas que a ellos se refieran y sean susceptibles de inscripción y los demás actos que señale la Ley;*
- c) *Emitir las constancias de inscripción correspondientes.*
- d) *Preparar y mantener actualizado el Padrón Electoral en coordinación con la ONPE.*
- e) *Proporcionar al Jurado Nacional de Elecciones –JNE– y a la Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE– la información necesaria para el cumplimiento de sus funciones (...)*⁵¹.

F. CRÍTICAS AL SISTEMA ELECTORAL ACTUAL

Sobre la conveniencia o pertinencia del Sistema electoral actual, se sostiene que la Constitución de 1993, rompió con el modelo unificado de administración electoral que existía en 1931. Creándose a partir de la Constitución de 1993, tres organismos electorales autónomos, a los cuales se les asignó diferentes competencias en materia electoral que antes habían estado concentradas en uno solo. Con esta modificación también se crearon nuevas funciones como la fiscalización electoral, la cual que fue concedida al JNE⁵².

El propósito de esta reforma fue alcanzar una administración electoral eficiente y garantista, haciendo que quien imparta justicia no sea a su vez juez y parte. Sin embargo, se considera que el modelo inicial se orientaba a que un órgano se dedique, de manera exclusiva y excluyente, a la administración de justicia y que se atribuya a otro todo lo concerniente a las funciones administrativas y de organización electoral. Todo ello basado en el principio de separación de funciones del Estado, que es reputado como la base de un sistema democrático moderno.

Según Carlomagno Salcedo Cuadros, debe entenderse que la separación de poderes no se refiere a aislar a los organismos detentadores del poder, ni impedir que estos realicen las acciones de conexión y coordinación que debe existir entre ellos; pues lo que debe de quedar claro, es que en la realización o ejercicio de las funciones de cada uno de estos

⁵¹ Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Disponible en el enlace web <https://www.reniec.gob.pe/portal/institucional.htm#>. consultado por última vez el 5 de enero de 2017.

⁵² Salcedo, C y otros: La Administración Electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales, (p. 17). Disponible en el enlace web <http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/156/2003/01/148.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

organismos no debe haber interferencias en sus competencias o que unos prevalezcan sobre los otros⁵³.

Aquí, nos remitiremos a la división de poderes, mecanismos que consideran que su esencia no se encuentra en el número de poderes, si no en que ninguno de los poderes puede prevalecer sobre los demás y convertirse en un instrumento de despotismo. Aquí, se aprecia que una de las bases sobre las que se asienta el Estado de Derecho y el constitucionalismo liberal moderno es la separación de poderes, como un elemento consustancial a la democracia.

El conflicto se genera en que, según lo señalado por el artículo 178 de la Constitución Política, el Jurado Nacional de Elecciones es el único organismo que tiene competencia para administrar justicia en materia electoral, teniendo además funciones relacionadas al ámbito administrativo, como registrar organizaciones políticas, inscribir a los candidatos a los cargos de representación pública, aprobar el padrón electoral o fiscalizar lo que se refiera a la materia electoral.

La crítica frente a la función del Jurado Nacional de Elecciones es que quien imparte justicia no debe ser juez y parte, de lo que se desprende que quien administra justicia no debe estar facultado para realizar otras funciones electorales. Dado que, en el ejercicio de estas funciones electorales podrían surgir controversias que deberían ser resueltas, de manera imparcial⁵⁴.

Frente a ello se han esbozado algunas posiciones que defienden el rol que viene cumpliendo el JNE, por ejemplo; Luis Romero Zavala, ex magistrado del JNE, señala que juez y parte son conceptos contrapuestos que no pueden fusionarse, pues además estos conceptos son opuestos, por tanto no pueden concentrarse, pues ello se consideraría como un absurdo mental. En tanto que, el JNE no puede ser parte en ninguno de los casos, en vista de que no representa un interés privado, pues este siempre es público. Argumento que es considerado irrelevante por Carlomagno Salcedo Cuadros, que señala que no es importante el tipo de interés que está en juego, puesto lo que se debe valorar es que el juez no debe resolver un asunto sobre el cual en algún momento haya intervenido como parte.

⁵³ Ob.Cit.

⁵⁴ Vale decir que, los roles de juez y parte son diferentes, puesto que las partes son quienes intervienen y manifiestan tener un conflicto de intereses, frente a lo cual el juez debe participar para resolverlo. Es aquí, que en aras de la imparcialidad se espera que el juez no haya actuado como parte en el conflicto señalado.

Luego de lo antes señalado, se puede afirmar que existen algunas contradicciones en el modelo propuesto, a consideración de algunos juristas, que indican que el Jurado Nacional de Elecciones, organismo constitucionalmente autónomo encargado de impartir justicia en materia electoral le correspondería que se dedique a juzgar, de manera exclusiva y excluyente, con la finalidad de que pueda cumplir, imparcialmente, su labor.

G. PROCESO ELECTORAL

El proceso electoral es entendido como el conjunto de etapas con efectos perentorios y preclusivos. Este proceso está conformado por etapas electorales que comprenden el planeamiento (etapa inicial), la organización (etapa intermedia) y la ejecución del proceso (etapa final).

De acuerdo a lo previsto por la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones las etapas del proceso electoral son las siguientes: convocatoria, actividades concernientes al sufragio, y proclamación de resultados. Es así que, el diseño de cada una de estas etapas garantizan que se respete la voluntad del pueblo en las urnas. De esta manera, se obtendrá que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos⁵⁵.

Así, los procesos electorales serán entendidos como un conjunto de acciones que están orientadas por etapas, dirigidas por los organismos electorales, normadas por la Constitución Política y demás normas electorales que regulan la elección de representantes o de una opción⁵⁶.

• ETAPAS

El proceso electoral se ha dividido en etapa inicial, intermedia y final, de acuerdo al siguiente gráfica:

⁵⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 5448-2011-PA/TC (2012). Fundamento 20. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/05448-2011-AA.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁵⁶ De acuerdo a lo señalado por el artículo 79 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones (1997), el proceso electoral se inicia con la convocatoria y termina a los 15 días de la proclamación de los resultados.

GRÁFICA N.º 1: Etapas del proceso electoral



Fuente: Etapas del proceso electoral. Portal web institucional del Jurado Nacional de Elecciones⁵⁷.

• ETAPA INICIAL

1. Convocatoria

La convocatoria electoral es definida como un acto formal mediante el cual se establece fecha, condiciones y modalidades de una elección. En general, las elecciones en América Latina requieren de una fecha pre-establecida para su celebración. Así, para que la convocatoria sea formal, esta debe estar a cargo del cuerpo electoral. En cuanto al plazo, en algunos casos se establece un plazo único para realizar la convocatoria, que por lo general es antes del inicio del proceso electoral⁵⁸.

Así, en esta etapa se busca que se haga efectivo el derecho constitucional establecido en el artículo 2, numeral 17, concerniente a la participación ciudadana. Y dependiendo del ámbito al que se refiera el proceso electoral será iniciado por el Presidente de la República a través de un Decreto Supremo.

2. Inscripción de organizaciones políticas

Esta fase es entendida como el *prius* necesario para que pueda haber elección, pues las candidaturas son las ofertas políticas sobre las que podrán decidir los electores. Estas

⁵⁷ Portal web institucional del JNE. Elecciones Regionales y Municipales 2010. Disponible en enlace web http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/COMPENDIO_ESTADISTICO.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁵⁸ D. Nohlen y otros (1998) Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina (p. 487). México: IIDH/CAPEL. Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/12231.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

candidaturas inciden en la formación de la preferencia de los electores y por tanto en los resultados electorales. Para llevar a cabo esto se deben tener algunas consideraciones, como que toda organización política (partido político, movimiento regional, organizaciones políticas locales o alianzas electorales) que desee participar en un proceso electoral, a través de la presentación de sus candidatos, deberá tener vigente su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones.

Tabla N.º 1: Requisitos para ser candidato a cargos regionales y municipales

CARGOS REGIONALES	CARGOS MUNICIPALES
GOBERNADOR O CONSEJERO REGIONAL	ALCALDE O REGIDOR
Ser peruano, nacido o con residencia efectiva en la región en la que postula por un mínimo de tres años.	Ser ciudadano en ejercicio.
• Ser mayor de 25 años de edad para presidente y vicepresidente, o ser mayor de 18 años para consejero.	• Ser mayor de 18 años de edad.
• Estar inscrito en el registro de la circunscripción a la cual postula.	• Domiciliar en la provincia o el distrito donde se postule cuando menos dos años continuos.
• Gozar del derecho de sufragio.	

Fuente: ¿Qué se requiere para postular en las elecciones regionales y municipales? Portal web del Jurado Nacional de Elecciones⁵⁹

⁵⁹ Portal web institucional del JNE. Elecciones Regionales y municipales. Disponible en enlace web: http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Documentos%20%20Procesos%20electorales/Requisitos%20de%20Inscripción%20de%20Listas%20de%20Candidatos%20ERM2006/requisitos_postular.pdf, consultado por última vez el 7 de febrero de 2017.

Los extranjeros están facultados para elegir y ser elegidos excepto en las municipalidades de frontera, para ello deben encontrarse debidamente inscritos en el registro correspondiente.

Asimismo, se encuentran impedidos de ser candidatos y asumir funciones de gobierno en el nivel regional y municipal las autoridades nacionales, funcionarios destituidos y personas inhabilitadas para cumplir la función pública⁶⁰.

En el caso del Perú, cuando se desea postular a un cargo político local o nacional no es requisito formar parte de un partido político constituido. Dado que existe la posibilidad de que pueda formar su propia agrupación política, para ello debe reunir un número de firmas que apoyen la inscripción de su candidatura. Todo esto supone el respaldo de un grupo político.

3. Definición de las circunscripciones administrativo-electorales

Las circunscripciones administrativo-electorales son divisiones del territorio nacional definidas por el JNE para facilitar una mejor administración de las diferentes actividades que conforman el proceso electoral (sorteo de miembros de mesa, distribución de material, fiscalización del proceso, etc.)⁶¹.

4. Aprobación del Padrón Electoral⁶²

En cuanto al concepto del padrón electoral nos remitiremos a lo señalado por el Jurado Nacional de Elecciones en la Resolución N.º 0053-2016-JNE, considerando primero:

“El padrón electoral es la relación de ciudadanos hábiles que pueden ejercer su derecho de voto. Como tal, este documento se elabora sobre la base del registro único de identificación, de las personas, y es mantenido y actualizado por el Reniec. El padrón electoral, conforme a lo previsto en el artículo 1 de la Ley N.º 27764, se cierra ciento veinte días antes de las elecciones”⁶³.

⁶⁰ Tuesta, F. (2004) Elecciones (p. 12). Lima: ONPE Disponible en el enlace web <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0026.pdf>

⁶¹ Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (1995). Art. 5.

⁶² Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (1997). Art. 196.

⁶³ Jurado Nacional de Elecciones. Resolución N.º 0053-2016-JNE. Recuperada de: http://aplicaciones007.jne.gob.pe/web_resolucion/, consultada por última vez el 7 de febrero de 2017.

El padrón electoral es el listado de los ciudadanos hábiles para votar. Quienes se encuentren en dicho padrón tienen la calidad de electores. El organismo electoral encargado de aprobar el Padrón Electoral es el Jurado Nacional de Elecciones⁶⁴.

La fiscalización de la legalidad de la elaboración de los padrones electorales es competencia del Jurado Nacional de Elecciones, luego de que se haya producido su actualización y depuración final antes de cada elección. Todo ello, de acuerdo a las facultades constitucionales contenidas en los artículos 176 y 178 de la Constitución.

Para llevar a cabo esta labor, Reniec debe remitir el padrón actualizado al Jurado Nacional de Elecciones, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 201, de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

Se debe resaltar que el padrón electoral o registro electoral es el pilar básico sobre el cual se erige la estructura electoral, y que además es la herramienta confiable para calificar la credibilidad del proceso electoral que se lleve a cabo. Es tan importante porque su correcta organización es la única condición habilitante para que se pueda ejercer el derecho de sufragio. Todo ello porque los ciudadanos que se encuentren inscritos hasta la fecha de cierre del padrón serán los únicos que figurarán en este y por tanto, puedan participar en los comicios.

Un padrón debe ser público con el objetivo de que cualquier ciudadano u organización política pueda solicitar copia al Reniec del mismo.

5. Elaboración de Programas de capacitación electoral

La capacitación electoral tiene como objetivo asegurar que cada uno de los actores (miembros de mesa, miembros de los partidos políticos, trabajadores y funcionarios electorales; y, ciudadanía en general, entre otros) realicen debidamente sus funciones y que los electores voten de forma correcta. Con esta actividad culmina el primer momento o etapa inicial del proceso electoral. Durante esta etapa podrían presentarse impugnaciones al padrón electoral.

⁶⁴ El padrón contiene los siguientes datos de los ciudadanos: nombres y apellidos, código único de identificación, la fotografía y firma digitalizada, nombres del distrito, la provincia y el departamento de residencia, número de mesa de sufragio, declaración voluntaria de alguna discapacidad de los inscritos, sin perjuicio de su posterior verificación y sujeto a las sanciones previstas en la ley en caso de falsedad.

El Reniec elabora este padrón en base al registro único de identificación de las personas.

- **ETAPA INTERMEDIA**

- 1. Conformación e instalación de los organismos electorales**

En esta parte, el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales se instalan en cada una de las circunscripciones administrativo-electorales a través de organismos temporales, con el objeto de que ejerzan sus facultades dentro de sus jurisdicciones⁶⁵.

En el caso del Jurado Nacional de Elecciones, se instalan Jurados Electorales Especiales, y para el caso de la ONPE, se implementan Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales.

Los Jurados Electorales Especiales están conformados por un presidente (nombrado por la Corte Superior de Justicia) y dos miembros, uno representante del Ministerio Público y el otro elegido mediante sorteo entre los ciudadanos. Entre sus principales funciones se encuentran la inscripción de listas de los candidatos y emisión de credenciales para los personeros, fiscalización del proceso, administración de justicia en materia electoral en primera instancia, proclamación de candidatos, resolución de tachas e impugnaciones, y remisión de resultados al Jurado Nacional de Elecciones, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones.

En cuanto a las Oficinas Descentralizadas de Procesos Electorales, estas se encuentran conformadas por un Jefe, un asistente administrativo y coordinadores del local de votación. Sobre sus principales funciones se tiene que se encargan del sorteo de miembros de mesa, así como del sorteo para la ubicación de las organizaciones políticas en las cédulas de votación, de la entrega del material electoral, del cómputo y administración del centro de cómputo, así como de brindar permanente información sobre el cómputo de los votos, todo ello de acuerdo al artículo 27 de la Ley Orgánica de la ONPE.

⁶⁵ Jurado Nacional de Elecciones (2010). Elecciones Regionales y Municipales 2010. (p. 22). Disponible en el enlace web <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Materiales%20para%20evaluación%20JEE/Marco%20electoral%20general.pdf>, consultado por última vez el 7 de febrero de 2017.

2. Inscripción de candidatos

El proceso de inscripción de candidatos se realiza a través de sus organizaciones políticas, y el tamaño se define en cuanto al tipo de proceso al que se refiera, por ejemplo en caso de elecciones al Congreso de la República no se pueden presentar menos de 3 candidatos por distrito electoral, y en cuanto a las elecciones regionales también se pueden presentar candidatos accesorios para el Consejo Regional.

Las organizaciones políticas solo pueden presentar sus listas luego de acreditar haber realizado elecciones internas para elegir a sus candidatos, asimismo, hasta la quinta parte de los candidatos puede ser dispuesta por el órgano competente que aparezca en el Estatuto de la organización política.

Existen una serie de requisitos que deben cumplir las candidaturas, en principio la organización política debe presentar un plan de gobierno y la hoja de vida de cada uno de los candidatos.

No se puede dejar de mencionar la imposibilidad de presentar candidaturas simultáneas, así como que existen determinados plazos para que las autoridades renuncien antes de presentar su candidatura⁶⁶.

3. Campaña Electoral

La campaña electoral es definida por el Jurado Nacional de Elecciones como el conjunto de actividades, sean reuniones, sesiones, manifestaciones públicas, elaboración de planes o materiales con la finalidad de captar votos o lograr posicionarse en la plataforma política durante un periodo electoral.

De la campaña electoral, se desprende la propaganda electoral que se encuentra regulada en el artículo 181 de la Ley Orgánica de Elecciones. Debiendo entenderse además, que las organizaciones políticas buscan publicitar a sus candidatos, así como a sus propuestas de gobierno, lo que se denomina propaganda electoral, en vista de que se pretende obtener un resultado en el proceso electoral.

⁶⁶ El artículo 191 de la Constitución Política establece que el presidente regional debe renunciar al cargo de presidente de gobierno regional a su cargo con 6 meses de anticipación a la elecciones, en el caso que desee ser candidato a la presidencia y vice presidencia o desee postular al Congreso o Parlamento Andino. En el caso, de las autoridades municipales que aspiren a postular a los cargos de

4. Sorteo de miembros de mesa

En principio, se debe mencionar que los miembros de mesa son quienes se encargan de procurar la emisión del voto, así como la entrega de los resultados. No pueden ser considerados como funcionarios públicos por no contar con un vínculo laboral con la ONPE, pero en la práctica son considerados como parte fundamental de la estructura operativa que actúa durante la jornada electoral⁶⁷.

Los miembros de mesa también se encargan de la habilitación y funcionamiento de las mesas de votación.

5. Distribución de material electoral

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 179 de la Ley Orgánica de Elecciones, dentro de los 30 días naturales anteriores a la fecha de sufragio la ONPE envía a sus oficinas descentralizadas las ánforas, las actas electorales, la lista de electores, la relación de electores hábiles, las cédulas de sufragio, los formularios, los carteles y los útiles para atender el proceso electoral.

6. Simulacro del sistema de cómputo

El simulacro del sistema de cómputo está a cargo de la ONPE, que a su vez debe desarrollar y ejecutar un plan de simulacros previos al proceso electoral, como se encuentra dispuesto en el artículo 215 de la Ley Orgánica de Elecciones.

Las oficinas descentralizadas de ONPE participan en el simulacro y coordinan con la ONPE, así como con los Jurados Electorales Especiales, estos actos comprenden, la preparación de datos de prueba, la ejecución del simulacro y la evaluación de resultados.

• ETAPA FINAL

1. Conformación e instalación de mesas de sufragio

De acuerdo a lo señalado en el artículo 249 de la Ley Orgánica de Elecciones, los miembros de mesas de sufragio deben reunirse en el local de votación a las 07:30 horas del día de las elecciones, con la finalidad de que sean instaladas a las 08:00 a más tardar, datos que se deben hacer constar en el acta electoral.

elección popular deben renunciar, también con una antelación de 6 meses.

También existen situaciones previstas en caso de que los titulares no asistan o se nieguen a integrar la mesa de votación, una de ellas es una multa que equivale al 5% de la UIT, dado que desenvolverse como miembro de mesa es un deber cívico obligatorio.

2. Votación

La votación se produce una vez que se haya revisado y acondicionado la cámara secreta, para lo cual los miembros de mesa doblan las cédulas conforme a sus pliegues para ser entregadas a los electores. Debiendo anotarse que una vez que los miembros de mesa emiten su voto, se recibe el voto de los demás electores.

3. Escrutinio de votos

El escrutinio de votos se produce en la mesa de votación, allí, firmada el acta de sufragio, los miembros de mesa proceden a realizar el escrutinio en el mismo local y en un solo acto público ininterrumpido, todo ello conforme a lo señalado en el artículo 278 de la Ley Orgánica de Elecciones.

4. Resolución de apelaciones e impugnaciones por el JEE

La resolución de impugnaciones en primera instancia está a cargo de los Jurados Electorales Especiales

5. Cómputo de votación

Está a cargo de la ONPE, el cómputo de la votación que se registra y consolida en el Sistema Informático las actas de votación. Las actas impugnadas se resuelven por el JNE antes de pasar por el proceso de cómputo.

6. Proclamación de resultados y candidatos electos

Asignadas las votaciones a cada una de las listas, candidatos u opciones, la ONPE le comunica los resultados al Jurado Electoral Especial, ello con la finalidad de que su presidente verifique si se ha producido alguna observación. En caso de no encontrarse o haberse resuelto ya todas las observaciones, la Oficina Descentralizada de Procesos Electorales deberá proclamar los resultados de su circunscripción, de acuerdo a lo señalado en el artículo 316 de la Ley Orgánica de Elecciones.

⁶⁷ Oficina Nacional de Procesos Electorales (2011): Miembros de Mesa, Omisos (p. 25). Disponible en el enlace web https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/DT-27Miembros_Omisos.pdf

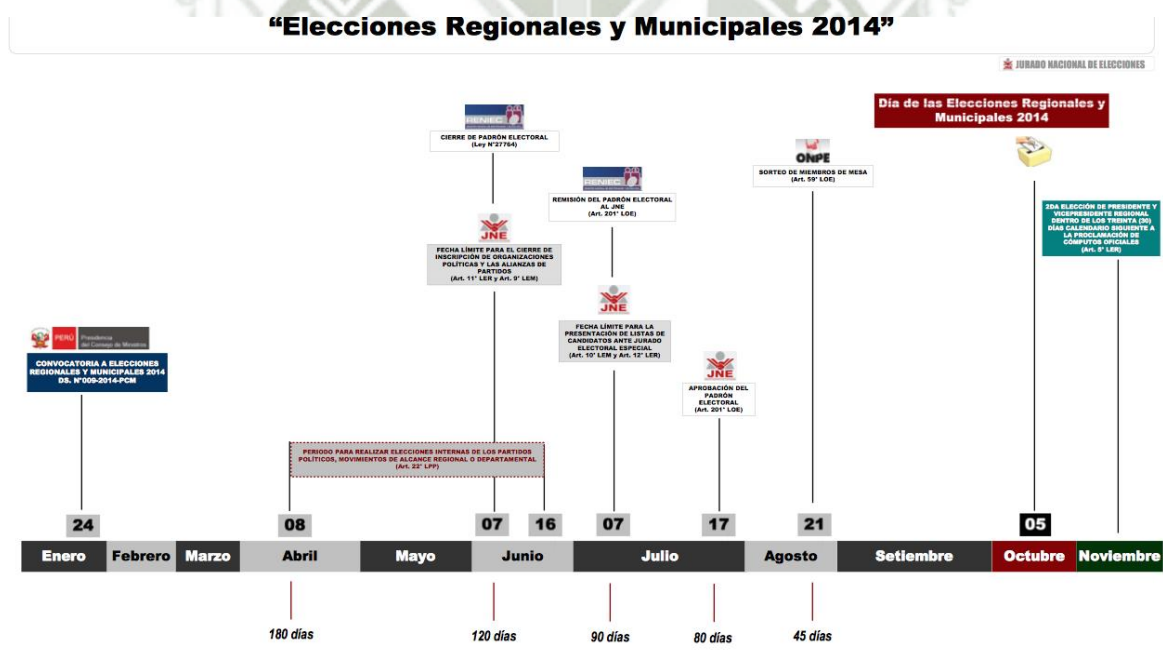
Una vez que se ha emitido la proclamación, el JEE levanta por triplicado un Acta del cómputo de los sufragios, una de ellas es enviada al Jurado Nacional de Elecciones.

7. Emisión de credenciales

De acuerdo a lo señalado en el artículo 33 de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, las credenciales de alcaldes y regidores se extienden en una hoja de papel con el membrete del Jurado Electoral Especial, y deben contar con la firma de todos o la mayoría de los miembros del Jurado Electoral Especial.

Para conocer un poco más acerca de la labor que tiene cada organismo electoral en las elecciones, a continuación se grafica un cronograma electoral en un proceso de elecciones regionales y municipales.

Gráfica: N.º 2: Cronograma electoral



Fuente: Cronograma electoral, Elecciones Regionales y Municipales 2014. Portal web Procesos Electorales del JNE⁶⁸.

En este cronograma electoral se puede apreciar la participación ordenada y delimitada de cada uno de los organismos electorales, los cuales tienen un plazo determinado

⁶⁸ Portal web Procesos Electorales del JNE, Cronograma Electoral, Proceso de Elecciones Regionales y Municipales 2014. Disponible en enlace web: http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Elecciones%20Regionales%20y%20Municipales%202014_cronograma.aspx, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

para cada actuación. Plazos que han sido establecidos jurídicamente de manera previa como una garantía del desarrollo adecuado del proceso electoral.

H. PARTICIPACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

La eficiencia de los organismos electorales se podría medir de acuerdo al tipo de herramientas técnicas con las que cuente para llevar a cabo su labor, así como de acuerdo al grado de participación electoral.

Por otro lado, es importante citar a James March y Johan Olsen, que señalan:

La vida política democrática es ordenada por las instituciones. La comunidad política es una configuración de instituciones organizadas que define el marco dentro del cual cocurren la gobernanza y la elaboración de las políticas públicas.

Conceptualmente, una institución es un conjunto relativamente estable de reglas y prácticas alojadas en estructuras de recursos que hacen posible la acción organizativa, financiera-administrativa, y estructuras de significado que explican y justifican el comportamiento, roles, identidades y pertenencias, propósitos comunes y creencias ocasionales y normativas. Las instituciones son arreglos organizacionales que vinculan roles e identidades versiones de situaciones, recursos y reglas y prácticas prescriptivas. Ellas crean actores y espacios de encuentro y organizan las relaciones e interacciones entre actores, guían el comportamiento y estabilizan las expectativas⁶⁹.

De esta manera, la gobernanza democrática representa una combinación de legitimidad de origen, es decir, un escenario en donde los principios democráticos, las elecciones genuinas y el gobierno de la mayoría con respeto a las minorías se ejerza con normalidad. Para esto, es primordial que se pueda gobernar democráticamente y se gobierne bien.

⁶⁹ March, James & Olsen Johan P (2009) The Logic of Appropriateness. En: The Oxford HandBook of Political Science. (pág. 5). New York: University of Oslo. Centre for European Studies. Arena. Disponible en el enlace web http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_9.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

En esta línea, la gobernanza involucra formas de coordinación, ya sea horizontal, de auto-organización de la comunidad, en pleno respeto de los principios de representación y de una ciudadanía activa en busca del ideal del interés general⁷⁰.

Todo esto debe llevarse a cabo en un clima de democracia. Es aquí, en donde se encuentra el gran reto de los organismos electorales, pues son estos los que moldean el ambiente de legitimidad para que el ejercicio de las autoridades elegidas contribuyan al flujo del poder desde diversas fuentes hacia donde este es ejercido colectivamente. Estas instituciones elegidas deben buscar ser inclusivas, con la finalidad de alcanzar a todos los intereses, ideas, e identidades.

Uno de los principios rectores debería ser que no es posible separar la gobernabilidad democrática de la institucionalidad democrática, puesto que si la institucionalidad no es democrática la gobernabilidad tampoco podría ser reputada como democrática⁷¹.

De esta manera, las reglas del juego en un proceso electoral deben obedecer los principios democráticos de representación. Se debe resaltar que estas reglas deben ser conocidas, de manera previa. Todo esto aporta a contar con instituciones que contribuyan a la creación de elementos de orden y predictibilidad en el desenvolvimiento de los políticos.

I. GARANTÍAS ELECTORALES

Para referirnos a las garantías electorales, debemos hacer mención a las ideas de Jorge Jellinek, quien en su Sistema de derechos públicos integra algunas ideas sobre las garantías sociales, garantías políticas y garantías jurídicas del proceso electoral, lo cual no quiere decir que esto no pueda ser aplicado al momento de desarrollar las garantías electorales. Es conveniente mencionar que a través del sistema de Jellinek se hacen efectivos los derechos fundamentales referidos a participar en los asuntos públicos mediante representantes libremente elegidos por medio de elecciones

⁷⁰ Urcuyo, C. (2010). Reflexiones sobre la Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática, Una visión desde el contexto centroamericano (p. 16) San José: FLACSO. Disponible en el enlace web http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0617/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁷¹ Urcuyo, C. (2010). Reflexiones sobre la Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática, Una visión desde el contexto centroamericano (p. 17) San José: FLACSO. Disponible en el enlace web http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0617/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

periódicas a través del sufragio universal, así como a acceder a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad. Las referidas garantías son las siguientes:

- Garantías sociales, que están dirigidas a obtener o garantizar la pureza del proceso electoral y la autenticidad de su resultado, en donde interviene la percepción de los ciudadanos en general.
- Garantías políticas, estas se encuentran referidas a la división de poderes. Hoy en día, podría agregarse la actuación y posición de los partidos políticos.
- Garantías jurídicas, que están encargadas al Sistema electoral, cuya misión es en resumidas cuentas, garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y el principio de igualdad. Finalidad que es alcanzada también, a través de la composición independiente de los organismos electorales.

Debe agregarse que, el escenario de estas garantías es la democracia representativa, que permite la conjugación armónica del principio político de soberanía popular con un cauce racional de deliberación que se enfoca en atender las diferentes necesidades de la población. Esta democracia requiere de garantías que le permitan promover el bienestar general fundado en la justicia y desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Este bienestar que es perseguido a través del consenso de mayorías, también exige que exista pleno respeto al disenso de las minorías. Para lo cual, es necesario establecer mecanismos de control para que el gobierno impida que se cometan arbitrariedades contra las minorías⁷².

Está claro que el artículo 43 de la Constitución establece que, la República del Perú es democrática, cuyo gobierno está a cargo del pueblo⁷³. Este principio democrático no solo se refiere al reconocimiento de que toda competencia, atribución o facultad de los poderes públicos proviene del pueblo, y del contenido de la Constitución, sino que esto también requiere de que este escenario se plasme como una realidad constante en la vida social del Estado. De esta manera, y con la institucionalización de los cauces

⁷² Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 0030-2005-PI/TC (2006). Fundamento 15. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html>, consultado por última vez del 2 de enero de 2017.

⁷³ Constitución Política (1993), artículo 43.

respectivos, cada persona debe gozar plenamente de la capacidad de participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación⁷⁴.

J. LEGISLACIÓN COMPARADA

- CHILE

En principio se abordarán algunas características generales para conocer como funciona el vecino país de Chile a nivel de organización territorial.

Chile cuenta con una población de 18 191 884 habitantes, un territorio de 756 102.4 Km², y cuenta con un total de 15 regiones, 54 provincias y un total de 346 comunas. En términos de porcentaje, representa el 58% del territorio nacional y de la población del Perú⁷⁵.

También se puede afirmar que la división del territorio chileno corresponde a un nivel jerárquico que involucra a tres niveles, regiones, provincias y comunas, que suman 415. Vale decir, que la división político administrativa de Chile en la actualidad corresponde a aspectos económicos, sociales, culturales y ecológicos de su territorio.

En cuanto al proceso electoral del vecino país, se debe mencionar que a partir del año 2012, por medio de la Ley N.º 20.568, se reformó el sistema de sufragio universal a la inscripción automática y al voto voluntario. Incorporándose, de esta manera, cerca de 4 500 000 nuevos electores, quienes podrían optar por participar o no en las diferentes elecciones⁷⁶.

⁷⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 0030-2005-PI/TC(2006). Fundamento 22. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html>, consultado por última vez del 2 de enero de 2017.

⁷⁵ Cabe hacer referencia, mientras en nuestro país aún se mantienen porcentajes altísimos que reflejan la imprecisión o ausencia de límites en la mayor parte de nuestro territorio, actualmente en otros países como en nuestro vecino del sur, Chile, se ha considerado al ordenamiento territorial como una herramienta al servicio de la transformación óptima del espacio, tema que ya integra la agenda pública. Cabe precisar que allí, a partir del año 1974 se inició un proceso de regionalización impulsado por la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (Conara) destinado a reformar de manera gradual todo su sistema político-administrativo y cuyos objetivos se centraban en la integración nacional, el desarrollo económico, la descentralización político administrativa y la transferencia de competencias de la administración central. Es así que, luego de un arduo trabajo en el año 2007, se crearon dos nuevas regiones, Los Ríos (XIV) y Arica y Parinacota (XV), con lo cual se culminó el proceso de demarcación territorial y se dio paso a la planificación sectorial con métodos que permiten la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ecológicos de la sociedad, a partir de Estrategias de Desarrollo Regional.

⁷⁶ Biblioteca Nacional Digital. De Chile La lenta maduración de una institucionalidad democrática. Elecciones, sufragio y democracia en Chile (1810-2012). Disponible en el enlace web <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3382.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

Las elecciones municipales se llevan a cabo cada 4 años, el último domingo del mes de octubre en las 346 comunas del país, con el propósito de elegir igual número de alcaldes y concejales de todas las comunas, elegidos mediante un sistema de representación proporcional. Cada concejo estará integrado por:

- Seis concejales en las comunas o agrupaciones de comunas que cuenten con hasta 70 000 electores.
- Ocho concejales, cuando las comunas o agrupaciones de comunas cuenten con más de 70 000 y hasta 150 000 electores.
- Diez concejales, en el caso que las comunas cuenten con un número superior a 150 000 electores.

Cabe precisar, que el número de concejales es determinado por el Director del Servicio Electoral. El Servicio Electoral de Chile –SERVEL– es un organismo con autonomía constitucional que a su vez cuenta con personalidad jurídica propia y patrimonio, igualmente propio. SERVEL se encuentra encargado de la administración, supervigilancia y fiscalización de los procesos electorales y plebiscitarios, así como, de todo lo que se refiera al cumplimiento de las normas sobre transparencia, límite y control del gasto electoral. También tiene a su cargo lo referido a los partidos políticos, inscripciones y su registro.

En cuanto a la conformación de las municipalidades

Las municipalidades, de acuerdo a lo señalado en el artículo 118 de la Constitución chilena: “son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social, cultural de la comuna”.

En base a la definición antes citada se puede anotar un primer elemento que es la autonomía, que entiende que se dote de capacidad legislativa al gobierno local. Además de ello, debe señalarse que en Chile no existe la figura de la revocatoria, por lo cual el alcalde y concejal son elegidos a través de la votación directa por periodos de cuatro años, con derecho a ser reelegidos.

En este modelo se entiende a la alcaldía como un órgano ejecutivo y al alcalde como la máxima autoridad, pues debe dirigir, administrar y supervigilar el funcionamiento municipal. Por su parte, el concejo es considerado como el órgano normativo,

resolutivo y fiscalizador, pues asimismo también busca hacer efectiva la participación de la ciudadanía en el desarrollo de la comuna.

En suma, se puede enunciar al gobierno local desde dos perspectivas según Nickson, en la primera prevalece el criterio económico, como la provisión eficiente de servicios básicos. Este modelo hace que los gobiernos locales actúen de una manera más eficiente que el gobierno central, motivo por el cual este último debe efectuar transferencias. De esta manera, el gobierno local desconcentra funciones y se mantiene subordinado al gobierno central.

En el segundo modelo, se aprecia un rol político, en donde se representan los intereses de la ciudadanía, y por tanto se debe actuar en base a un sentido de co-responsabilidad y complementación con el gobierno local. Esto a su vez significa que los niveles locales cuenten con autonomía política y rango decisonal sobre recursos y reglamentaciones⁷⁷.

En suma, se puede afirmar que las municipalidades en Chile son un órgano descentralizado, valorado y utilizado para la aplicación y ejecución de políticas públicas del país y para la prestación de servicios. Lo remarcable en este caso también es que gozan de una buena reputación. Toda esta situación se da a pesar de que existe una limitada autonomía para ejercer sus funciones y de que carecen de recursos.

2. DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El artículo 2, inciso 17, de la Constitución señala:

Toda persona tiene derecho:

(...)

17. A participar, en forma individual o asociada en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, remoción o revocación y de referéndum⁷⁸.

⁷⁷ Victory, C.(1999) Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberomérica, Afers Internacionals, núm. 47 (p. 9). Fundación CIDOB. Disponible en el enlace web www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/28138/27972, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁷⁸ Constitución Política (1993), artículo 2, inciso 17.

En principio, se debe entender que la ciudadanía es aquella condición que un individuo adquiere, y que a su vez comprende un conjunto de derechos y responsabilidades. Aquí, debe agregarse que el ejercicio de la ciudadanía debe ser asegurado constitucional e institucionalmente por el Estado, en aras de la ansiada democracia.

Todo esto tiene un objetivo, que el Estado vigente cuente con legitimidad, para que a su vez exista una sociedad conforme. Esta sociedad tendrá la capacidad de negociar con los poderes y las administraciones locales sobre aquello que considere que es de necesidad, para el ciudadano como para la comunidad.

El escenario opuesto, en donde el ciudadano no participe de la comunidad política se configura como un elemento desequilibrante en la construcción de un Estado de Derecho social y democrático que restaría fundamento político a la actuación del Estado⁷⁹.

El derecho en referencia incluye o requiere la vigencia de un Estado de Derecho social y democrático, que es entendido como la única forma de gobierno que sea auto sostenible, con legitimidad, pues implica garantizar la voluntad popular mayoritaria, sin vulnerar los derechos políticos de la minorías.

Lo importante en esta parte, es que la ciudadanía pueda generar un órgano de gobierno, que forme parte de la estructura del Estado. Y que a su vez esta ciudadanía pueda ejercer un rol vigilante sobre las autoridades que han elegido.

Asimismo, el derecho a participación en procesos electorales, considerado como un elemento imprescindible para que funcione una democracia, el mismo que en su concepción no encuentra límites ni elementos discriminadores.

Es importante agregar que los derechos fundamentales, tales como los que constituyen la participación política son relativos y no absolutos, motivo por el cual pueden estar sujetos a algunas restricciones razonables y proporcionales a lo que signifique su ejercicio. Todo esto se debe a que no solo constituyen derechos subjetivos sino también valores objetivos, lo cual demanda que su ejercicio se realice en pleno respeto de otros bienes o principios constitucionales.

⁷⁹ Gaceta Jurídica (2013). La Constitución Comentada. Tomo I, pág. 288. Lima.

Asimismo, es innegable que el poder político, que es la fuerza social que tiene como objetivo dictar e imponer comportamientos. Esta conducta es entendida por Fernando Silva Santisteban de la siguiente manera:

“es inherente a la naturaleza de toda actividad humana que algunos individuos puedan controlar el comportamiento de otros, puesto que ningún grupo humano puede funcionar en forma efectiva a menos que algunos individuos puedan controlar el comportamiento de otros, puesto que ningún grupo humano puede funcionar en forma efectiva a menos que algunos individuos desempeñen la tarea de coordinar, dirigir e integrar los esfuerzos de los demás, asumiendo con ello la responsabilidad propia de tales actividades”⁸⁰.

Los derechos políticos son los denominados derechos de participación ciudadana. Estas son facultades que en conjunto aseguran el amplio ejercicio de participación política de los ciudadanos. La relación que existe, es que los derechos políticos permiten la configuración de la participación ciudadana o la participación política.

Toda esta configuración de derechos obedece a una necesidad de organización, a la necesidad de que exista una estructura que dirija las decisiones de la población y que a su vez, esta estructura se encuentre dotada de la legitimidad obtenida a través de un proceso de elecciones en el que participe activamente la población.

Nos desenvolvemos en medio de una sociedad política conformada de grupos sociales encargados de funciones de organización y control de las actividades socioeconómicas, a través del uso del poder. También existen otros grupos para ejercitar por si mismos las actividades productivas. En medio de toda esta dinámica surgen conflictos internos que requieren de la institucionalización política. Es aquí, en donde se conforma el Estado y los ciudadanos⁸¹.

Por otro lado, de acuerdo a lo señalado por el profesor Víctor García Toma⁸²:

“El Estado es una sociedad política autónoma organizada para estructurar la convivencia, en razón de que se trata de un conjunto permanente de personas que se

⁸⁰ García Toma, V.(2014) TEORÍA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL (p. 93). 4ª Edición. Lima: ADRUS.

⁸¹ García Toma, V.(2014) TEORÍA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL (p. 49). 4ª Edición. Lima: ADRUS.

⁸² García Toma, V.(2014) TEORÍA DEL ESTADO Y DERECHO CONSTITUCIONAL (p. 66). 4ª Edición. Lima: ADRUS

relacionan por la necesidad de satisfacer imperativos afines de supervivencia y progreso común".

Como elemento primordial para que esta dinámica de Estado perdure, es necesario un sistema de relaciones cuyo desarrollo se traduzca en la actuación y la relación de gobernantes y gobernados.

Cabe precisar que, el establecimiento del Estado ha sido fruto de un proceso, y que este tiene características particulares con respecto a los que corresponden a los diferentes países, vale decir, a las diferentes sociedades.

Teniendo en cuenta que el Estado se ejerce sobre un territorio, en donde se ha articulado una relación social entre la sociedad asentada en un territorio con el sistema de dominación, se puede afirmar que el concepto de sociedad es más amplio que el de Estado. En tanto que, el Estado se limita a caracterizarse como la dominación política jurídica y el vínculo entre los gobernantes y gobernados⁸³.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el preámbulo se señala que los Estados Americanos expresan su voluntad de reconocer normativamente los derechos humanos, conformados a su vez por los derechos políticos, como un medio para consolidar un régimen de libertad personal y justicia social, en el marco de las instituciones democráticas.

Es importante resaltar, que la ansiada democracia no solo depende de la voluntad popular sino de que exista un marco de instituciones democráticas, el que debe abarcar todo el territorio de una Nación. Aquí, no se expresan criterios que prioricen este ejercicio a favor de determinada población.

Por otro lado, el derecho de participación ciudadana está ligado a la intervención que los ciudadanos puedan ejercer en los procesos de políticas públicas, lo cual es un elemento primordial y a su vez una condición para la gobernanza democrática con miras a lograrse un empoderamiento social⁸⁴.

⁸³ García Toma, V.(2014) Teoría Del Estado Y Derecho Constitucional (p. 72). 4ª Edición. Lima: ADRUS.

⁸⁴ Esta visión de gobernanza es definida como parte de un proceso de dirección que actúa de la mano con el gobierno, el sector productivo y la ciudadanía. se entiende a la gobernanza como un modelo de entendimiento y toma de decisiones, estrategias y políticas, que reúne a los actores formales e

Otro escenario para alcanzar la plena vigencia del derecho de participación ciudadana es la gobernabilidad, entendida como un proceso a cargo del gobierno, las instituciones, los sistemas de partidos, la sociedad civil y los ciudadanos, como lo señala el profesor Sinesio López Jiménez⁸⁵.

La participación ciudadana es un tema integrante del ámbito político. Por medio de la participación los individuos se involucran en el espacio público estatal y no estatal, desde que adquieren la identidad de ciudadanos. Esta identidad está relacionada a una participación dentro del modelo de democracia, así como al tipo de relación gobierno-sociedad⁸⁶.

Así, la participación ciudadana es un concepto más amplio que la elección de gobernantes, pues se refiere a la participación de los ciudadanos en las decisiones que estos toman a lo largo de todo el periodo de gobierno.

Este derecho es parte del reconocimiento que se da al ciudadano por haber alcanzado la mayoría de edad, y por tanto haber alcanzado la capacidad de decidir sobre su vida individual y colectiva. Esta actividad reconocida en la Constitución Política del Perú y en diversos instrumentos internacionales tienen como objetivo fortalecer la democracia y el pluralismo político, tal como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los derechos de participación ciudadana permiten a los miembros de una comunidad decidir acerca del sistema de gobierno, elegir a sus representantes políticos, ser elegidos para ejercer cargos de representación, a su vez también comprende la participación y elaboración de normas, políticas públicas, controlar el ejercicio de

informales, es decir al Estado y a la sociedad civil, a efectos de que se lleve a cabo una forma diferente de hacer las cosas. Estas medidas deben ser sostenibles y sustentables, pues todos los actores participaran para coordinar y comunicar a los actores involucrados con la finalidad de mejorar el control y la transparencia de la gestión pública (Jorquera Beas, D.: GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO LOCAL. Documento de Trabajo N.º 95. Rimisp- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (p. 1). Santiago, 2011. Fecha de consulta 13.12.2015). Disponible en el enlace web http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366307608n952011governanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁸⁵ López Jiménez, S. (2001). Democracia Y Gobernabilidad: Actores, Instituciones Y Condiciones, Red Participa Perú (p. 10). Disponible en el enlace web http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/_43__Democracia_y_gobernabilidad.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

funciones públicas encomendadas a sus representantes. Vale precisar que la suma de facultades que engloban los derechos de participación ciudadana varían con relación al Estado en donde se ejerzan⁸⁷.

A ello se debe agregar que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende a los derechos políticos, como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de *todos* los ciudadanos de participar en la vida política de su país, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político⁸⁸. Y dispuso que para que el ejercicio de estos derechos y su aplicación sea efectiva debe adoptarse las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, obligación que recae, directamente, en el Estado.

A. DERECHO FUNDAMENTAL A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA

El Tribunal Constitucional en la Resolución recaída en el expediente N.º 5741-2006-PA/TC, fundamento 3, señala lo siguiente:

“El derecho a la participación en la vida política, económica, social y cultural de la nación, reconocido en el artículo 2º, inciso 17, de la Constitución, constituye un derecho fundamental cuyo ámbito de protección es la libre intervención en los procesos y la toma de decisiones en el ámbito político, económico, social y cultural. La participación política constituye un derecho de contenido amplio e implica la intervención de la persona, en todo proceso de decisión, en los diversos niveles de organización de la sociedad. De ahí que éste no se proyecta de manera restrictiva sobre la participación de la persona en el Estado-aparato o, si se prefiere, en el Estado-institución, sino que se extiende a su participación en el Estado-sociedad, es decir, en los diversos niveles de organización, público y privado. Tal es el caso, por ejemplo, de la participación de las personas en la variedad de asociaciones, con diversa finalidad, o la participación en todo tipo de cargos; la característica común de todos ellos es que su origen es un proceso de elección por un colectivo de personas. Piénsese en la junta directiva de la

⁸⁶ Villarreal Martínez, M. T.: Participación Ciudadana y Políticas Públicas, pág. 1. Disponible en el enlace web http://www.academia.edu/202715/Participación_ciudadana_y_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁸⁷ Picado, S. (2007). Derechos Políticos, Institute For Democracy and Electoral Assistance, IDEA (p. 2). Disponible en el enlace web www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/III.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁸⁸ Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Capítulo IV Venezuela, (párr. 473) Disponible en el enlace web <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/cap.4Venezuela09.sp.htm>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

asociación, del colegio profesional, de los cargos precedidos por elección en las universidades, públicas y privadas, etc.”⁸⁹.

La participación política como se ha señalado involucra diferentes actividades que las personas llevan a cabo, de manera individual u organizada, con la finalidad de participar en la elección de quienes gobernarán un Estado, esta participación también involucra la formación política estatal. El punto clave en esta fase es la participación en los asuntos públicos de manera directa⁹⁰.

Es la soberanía del pueblo la que funda la base de la democracia representativa, a su vez esta debe ser ejercida en un clima de respeto de derechos humanos que permitan y garanticen la presencia y funcionamiento de las organizaciones políticas y demás asociaciones.

La Carta Democrática Interamericana señala en el artículo 1, “Los pueblos de las Américas tienen derecho a la democracia y sus gobiernos tienen la obligación de promoverla y defenderla”⁹¹.

Los derechos civiles y políticos, integrantes del derecho de participación ciudadana han sido clasificados como de segunda categoría, luego de los derechos que se refieren a las libertades fundamentales.

El artículo 21, párrafo tercero, de la Declaración Universal de Derechos Humanos señala que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, voluntad que se debe expresar en elecciones auténticas a celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento que garantice la libertad del voto. Es así que, la base de esta condición democrática que resaltamos, es la existencia de un procedimiento preestablecido y vinculante.

Como se puede apreciar en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hace referencia a los derechos políticos, como un todo, que requiere de la existencia de

⁸⁹ Tribunal Constitucional (2006). Expediente N.º 5741-2006-PA/TC, fundamento 3.

⁹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Castañeda (p. 43 - párr. 147). Disponible en el enlace web <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf> consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

condiciones que aseguren la vigencia de los derechos políticos o de participación ciudadana.

De acuerdo a lo señalado por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), artículo 23:

“Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de los electores; y c) de tener acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas de su país”.

Esta normativa impone una obligación positiva a los Estados, mediante la cual los Estados miembros deben de contar con mecanismos electorales que aseguren el cumplimiento de los derechos políticos en toda su magnitud. Vale decir, un Estado miembro se encuentra en la obligación de garantizar la libre expresión de la voluntad de los electores. Todo ello supone la preexistencia de elecciones libres y democráticas⁹².

Vale decir, que este tipo de derechos se hacen viables en medio de un Estado de Derecho, que cuenta con, división de poderes, soberanía popular, límites constitucionales a los poderes constituidos, respeto a las minorías en sus relaciones con la mayoría, elecciones libres, derechos fundamentales, tolerancia y racionalidad crítica propia de *open minded societies*⁹³.

Cabe precisar, que no solo se requiere la vigencia de los derechos políticos para la vigencia de un Estado de Derecho Constitucional, es necesario también derechos como la libertad de expresión.

Las dimensiones de los derechos políticos han sido recogidos en pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, un claro ejemplo es el caso

⁹¹ Organización de Estados Americanos (2001): Carta Democrática Interamericana, artículo 1. Disponible en enlace web: http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/Carta_Democratica.htm, consultado por última vez el 21 de marzo de 2017.

⁹² Dalla Vía, A. R. Derechos Políticos, Normativa Electoral y Equidad en los Procesos Electorales. Cuaderno de Capel 57, (p. 1). Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29275.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, Sentencia del 6 de agosto de 2008, Serie C, N.º 184 (párrafo 141), por ejemplo la participación política puede “ (...) incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado o se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa (...)”⁹⁴. A esto se debe agregar que, los ciudadanos “tienen el derecho de participar activamente en la dirección de los asuntos públicos directamente mediante referendos, plebiscitos o consultas o bien, por medio de representantes libremente elegidos”⁹⁵.

Asimismo, es importante resaltar que quienes son titulares de estos derechos son los ciudadanos, como se señala en el caso Castañeda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, allí a estos se reconoce el ejercicio de la participación política, con el objetivo de ejercer el derecho de sufragio, participar en la vida política, ejercer formas de participación ciudadana. Este derecho implica dos perspectivas, la de elegir y la de ser elegido. Esta es una característica de las democracias representativas.

Por su parte, Víctor García Toma clasifica los derechos políticos de la siguiente manera a) derecho de sufragio, b) derecho de participación, c) derecho a fundar y organizar, pertenecer o representar a una organización política.

Se considera que la clasificación realizada por la Convención Americana de Derechos Humanos, grafica y describe, de manera mas completa, a los derechos políticos, es por eso que se procederá a desarrollarla.

- Condición De Derechos Políticos

Los derechos políticos no son derechos absolutos, según lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues pueden estar sometidos a limitaciones,

⁹³ Dalla Vía, A. R. Derechos Políticos, Normativa Electoral y Equidad en los Procesos Electorales. Cuaderno de Capel 57, (p. 2). Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29275.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Castañeda (p. 43 - párr. 147). Disponible en el enlace web <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Castañeda (p. 43 - párr. 147). Disponible en el enlace web <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

pero estas a su vez no pueden contradecir los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática⁹⁶.

B. DERECHO AL VOTO

Al respecto el artículo 31 de la Constitución, señala que tienen derecho al voto los ciudadanos en goce de su capacidad civil, y que para que este derecho pueda ejercerse se requiere además formar parte de un registro, que está a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil⁹⁷.

A ello se suma, que el voto tiene determinadas características, como que debe ser igual, libre, secreto y obligatorio hasta los sesenta años, pues luego se torna una facultad ejercerlo o no.

Para dar mayor seguridad a todo este marco constitucional, se agrega que todo acto que destinado a prohibir o limitar este derecho al voto es punible y nulo. Estas condiciones debieran ser suficientes para garantizar el derecho al voto que no solo consiste en acudir a las urnas, si no también que el proceso en el que deseo participar haya sido organizado y planeado en función del marco constitucional vigente.

Ahora, si nos remontamos a los antecedentes de este derecho, se observa que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos, en el caso *Yick Wo v. Hopkins*, del 10 de mayo de 1886, señaló que: “El derecho de voto es el derecho político fundamental porque garantiza todos los demás derechos”⁹⁸.

⁹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Castañeda (p. 50 - párr. 174). Disponible en el enlace web <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

⁹⁷ Constitución Política (1993). Artículo 31.

⁹⁸ Esta sentencia fue criticada por la aplicación de una ordenanza de la ciudad de San Francisco, que sometía a la autorización de una lavandería en un edificio de madera. *Yick Wo*, de nacionalidad china obtiene una anulación de condena por haber violado una prohibición. El demostró que la orden había sido aplicada de manera discriminadora, pues las licencias habían sido rechazadas para todos los chinos, salvo uno. En este caso, la existencia de un resultado diferenciado resulta dudoso, teniendo en cuenta que ninguna clasificación debe estar justificada en distinciones de raza. El punto de este razonamiento es que, en el caso *Brown v. Board of Education*, la Corte reconoce que el respeto de la igualdad no puede ser apreciada solamente por factores tangibles. Esta sentencia declaró que la segregación racial en una escuela es contraria a la Constitución, en donde no se reconoce un sentimiento de inferioridad para los niños negros, pues esto afectaría su capacidad escolar. (Schmidt, J. (1987) *La Notion d'égalité dans la Jurisprudence de la Cour Suprême des États-Unis d'Amérique*. “La noción de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos”, p. 61. Disponible en el enlace web http://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1987_num_39_1_2609, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

Este precedente fue posteriormente ratificado en el caso Reynolds v. Sims, del 15 de junio de 1964, en donde, el Tribunal Supremo de Estados Unidos señaló que:

“en un país libre ningún derecho es mas importante que el hacerse oír en la elección de los que aprobarán las leyes bajo las que debemos vivir como buenos ciudadanos. Los demás derechos, incluso los más esenciales, resultarán ilusorios si el derecho al voto se ve menoscabado”.

De esta manera, se aprecia que en un sistema democrático el voto, es un derecho y a su vez un poder reconocido a los ciudadanos para que intervengan en la adopción de las decisiones políticas, así como en la formación de las normas. El elemento resaltante aquí, es que se garantice el derecho al voto, que a su vez asegure el derecho a decidir, la libertad de decidir, y la igualdad de la decisión. Es decir, que la posibilidad de participar, así como que su decisión tenga consecuencias jurídicas.

Así, luego de haber sido incorporado el derecho al voto en la Constitución, este ostenta un rango constitucional, al tener conexión directa con los principios constitucionales de participación democrática, que tienen eficacia directa, cuyo contenido esencial es el límite a la potestad reguladora de los poderes públicos⁹⁹.

De esta manera, el ejercicio del derecho al voto supone también la obligación del Estado de garantizar los medios para su ejercicio. Para esto existen una serie de condiciones y lineamientos que son resguardadas por el Sistema Electoral.

Se debe resaltar en esta parte que, el derecho al voto no podrá ser ejercido por el titular, si es que no se ha creado un marco legal que lo haga efectivo. Es importante mencionar, que la incorporación de este derecho en el texto constitucional supone también la posibilidad de exigir al Estado que disponga de la organización y procedimientos para hacer efectivo este derecho en todo el territorio nacional.

⁹⁹ La Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-406/92, considera que para que un derecho tenga la calidad de fundamental debe reunir los siguientes elementos: a. Conexión directa con los principios, los principios constitucionales son la base axiológica-jurídica sobre la cual se construye todo el sistema normativo. De esta manera, ninguna norma o institución del sistema puede estar en contradicción con los postulados expuestos en los principios. Los derechos fundamentales son, como todas las normas constitucionales, emanación de los valores y principios constitucionales. b. Eficacia directa, (...) debe haber una delimitación precisa de los deberes positivos o negativos a partir del solo texto constitucional. (...) Ahora bien, la eficacia directa no se reduce a los derechos de aplicación inmediata o a los derechos de la llamada primera generación. c) El contenido esencial, (...) según esto quedan excluidos aquellos derechos que requieren de una delimitación en el mundo de las mayorías políticas. Disponible en el enlace web <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

Al mencionar el derecho al voto, también se tiene que hacer referencia a que este es un mecanismo para el ejercicio y toma de decisiones públicas, de manera indirecta. Pues es una herramienta utilizada por los representantes elegidos popularmente o por otras autoridades públicas colegiadas para expresar su opinión en el marco del ejercicio de sus deberes constitucionales y legales¹⁰⁰. Así, los miembros del Congreso, en calidad de representantes de ciudadanos pueden aprobar o rechazar normas o proyectos de ley que se pongan a su conocimiento.

En resumen, se puede señalar que el objetivo del voto es sistematizar la opinión de un número alto de ciudadanos que manifestarán su posición o decisión, en tanto que en base al sistema de las mayorías la voluntad general será la que prevalezca.

Por ejemplo en Colombia, la Corte Constitucional, sentencia C-142 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett, dispuso que:

(...) el ejercicio concreto del derecho al voto supone la obligación del Estado de garantizar los medios para su ejercicio pues uno de los elementos esenciales de este derecho consiste en conocer la forma de ejercerlo, esto es a obtener del Estado los medios logísticos e informativos para que la elección pueda llevarse a término de manera adecuada y libre¹⁰¹.

De acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional en la Resolución N.º 0030-2005-PI/TC, se establecen las siguientes garantías al derecho al voto:

- f) Es personal pues debe ser ejercido directamente, y en ninguno de los casos a través de otra persona.*
- g) Es igual, es decir, ninguna persona podría ser discriminada por motivo de raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica u otro. Por el contrario, toda interpretación que se haga, debe ser a favor del hombre, pro homine para procurarse el ejercicio pleno de este derecho al voto.*
- h) Es libre, debiendo entenderse esto, como que ninguna persona pueda ser obligada a votar de acuerdo a determinada tendencia. Pues el voto debe ser*

¹⁰⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia SU221/15, Sentencia de la, caso referido a cuál es la mayoría que debe alcanzar el voto en blanco para invalidar una elección. Disponible en el enlace web <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU221-15.htm>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

fruto de una meditación personalísima, y a su vez, como un acto responsable entre las distintas opciones.

Sin embargo, también debe mencionarse que el voto no solo es un derecho, siendo que también es un deber.

i) Es secreto, vale decir, que un ciudadano luego de haber emitido su voto no podría rebelar el sentido de su voto, lo cual es una reafirmación del derecho a mantener reserva sobre sus convicciones políticas¹⁰².

C. DERECHO A ELEGIR O SER ELEGIDO

Este es un derecho que corresponde a todo ciudadano que cumpla con determinados requisitos, considerados para ser candidatos a un cargo público electivo. En esta parte, la Constitución en el artículo 35, señala lo siguiente:

Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Tales organizaciones concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular (...) ¹⁰³.

Es en esta parte, que el deber del Estado es establecer normas que se orienten a asegurar el cumplimiento de este derecho ejercido individualmente o a través de una organización política.

Es así que, todo esto debe darse bajo condiciones de igualdad. Sobre este derecho la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) señaló lo siguiente:

“ 148. Por su parte, la participación política mediante el ejercicio del derecho a ser elegido supone que los ciudadanos puedan postularse como candidatos en condiciones de igualdad y que puedan ocupar los cargos públicos sujetos a elección si logran obtener la cantidad de votos necesarios para ello.

149. El derecho y la oportunidad de votar y de ser elegido consagrados en el artículo 23.1.b de la Convención Americana se ejerce regularmente en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores. Más allá de estas características del proceso electoral (elecciones periódicas y auténticas) y de los

¹⁰¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-141/2001, caso referido al ejercicio del voto. Disponible en enlace web <http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-142-01.htm>, consultado por última vez el 7 de febrero de 2017.

¹⁰² Tribunal Constitucional (2006). Resolución N.º 0030-2005-PI/TC (fundamento 64). Disponible en enlace web: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html>, consultado por última vez el 21 de marzo de 2017.

principios del sufragio (universal, igual, secreto, que refleje la expresión de la voluntad popular), la Convención Americana no establece la modalidad específica o un sistema electoral particular mediante el cual los derechos a votar y ser elegido deben ser ejercidos. La Convención se limita a establecer determinados estándares dentro de los cuales los estados legítimamente pueden y deben regular los derechos políticos, siempre y cuando dicha reglamentación cumpla con los requisitos de la legalidad, esté dirigida a cumplir con una finalidad legítima, sea necesaria y proporcional; esto es, sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa¹⁰⁴.

En esta parte se debe de hacer una diferencia entre lo que significan los requisitos mínimos de elegibilidad con las formalidades de la inscripción de una candidatura. En tanto que, los requisitos serían entendidos como las condiciones mínimas y necesarias con las que las personas deben contar, para aspirar a un cargo público. Siendo que estas condiciones están reguladas por la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales.

E. DERECHO A PERTENECER O REPRESENTAR A UNA ORGANIZACIÓN POLÍTICA

Este derecho se encuentra íntimamente vinculado al derecho de asociación reconocido en el inciso 9, del artículo 2 de la Constitución, que ha sido concebido para la realización de diferentes actividades como culturales, deportivas, económicas, ideológicas, laborales, políticas, religiosas, sociales o de cualquier otra índole que las personas, sean naturales o jurídicas realicen en sociedad. Asimismo, este derecho también encontraría asidero en el artículo 35 de la Constitución desarrollado en el apartado precedente.

En ese sentido, en la STC. N.º 02243-2010-PA/TC, se han desarrollado las dimensiones positiva y negativa del derecho de participación, las cuales se describen a continuación:

¹⁰³ Constitución Política (1993). Artículo 35.

¹⁰⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Castañeda (p. 43- 44 - párr. 148-149). Disponible en el enlace web <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/STCIDHM01.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

- Dimensión positiva:

Se refiere a las facultades para conformar asociaciones, así como para afiliarse a las que ya existan, así como a la de permanecer asociado, mientras se haya dado cumplimiento a las normas estatutarias.

Esta facultad de conformar organizaciones implica también la posibilidad de estructurar, organizar y poner en funcionamiento una asociación, esto es denominado como principio de auto-organización. Esta organización no sería posible si no fuera por la existencia y vigencia de un estatuto que delimite las reglas sobre el comportamiento impuesto a los socios, las cargas y los derechos, la forma como se excluye a los afiliados y/o socios por parte de la asociación.

De esa manera, el ejercicio del derecho de asociación se ejerce cuando un número de personas que se reúnen y acuerdan en forma autónoma, libre y espontánea la creación de un ente, a través del cual materializarán un proyecto que involucre intereses, propósitos, ideas o metas de un colectivo con finalidades comunes, pacíficas y lícitas.

- Dimensión negativa:

Este derecho también otorga la facultad de negarse a formar parte de una determinada asociación, así como el derecho a no ser obligado a integrar una asociación, o a seguir asociado a alguna en contra de su voluntad, o también a retirarse de una, si así lo decidiere¹⁰⁵.

Para reforzar esta dimensión, en el inciso 2) del artículo 20 de la Declaración Universal de Derechos humanos, señala lo siguiente: "Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación".

En suma, si algún estatuto contiene consideraciones que limitan el ejercicio del derecho de asociación en su manifestación negativa, estas estarían en contra de la Constitución y de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por tanto no serían oponibles.

SÍNTESIS

El Sistema Electoral resulta de una evolución histórica y representa las formas de las estructuras sociales con el objeto de asegurar no solo el derecho de participación ciudadana, sino también que las votaciones traduzcan la expresión auténtica libre y espontánea de los ciudadanos. Es así que, el Sistema Electoral tiene como finalidad materializar las cuotas de poder en mandatos representativos.

Es importante resaltar, que la ansiada democracia no solo depende de la voluntad popular sino también de que exista un marco de instituciones democráticas legitimadas, que abarquen todo el territorio de una Nación. Aquí, no se expresan criterios que prioricen este ejercicio a favor de determinada población.

En ese sentido, un Sistema Electoral tiene como aspecto básico, el establecimiento de normas, procedimientos y técnicas que aseguren el cumplimiento de diversos elementos como es el derecho de participación ciudadana; así como los principios de representación, transparencia, igualdad e imparcialidad.

Todo este marco jurídico exige al Estado el establecimiento de las condiciones necesarias que aseguren la plena vigencia del marco constitucional en todo el territorio nacional.

En esta parte, son los derechos de participación ciudadana los que en conjunto aseguran el amplio ejercicio de participación política de los ciudadanos a través de los diferentes derechos como son: derecho al voto, derecho elegir o ser elegido, derecho a pertenecer o representar en una organización política.

¹⁰⁵ Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 02243-2010-PA/TC. (2010) Fundamento 3b. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02243-2010-AA%20Resolucion.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

CAPÍTULO II: LEY N.º 28440, LEY DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE CENTROS POBLADOS

SUMARIO: 1. LAS MUNICIPALIDADES. A. AUTONOMÍA MUNICIPAL. 2. IMPORTANCIA DE LOS CENTROS POBLADOS EN EL PERÚ. 3. ANÁLISIS DE LA LEY N.º 28440. A. ACTORES. B. DISEÑO DEL PROCESO. C. CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS ELECTORALES. 4. JURISPRUDENCIA DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES.

1. LAS MUNICIPALIDADES

Como antecedente, se debe mencionar que los municipios fueron entendidos como un espacio de tierra no muy grande, en donde la población interacciona y entabla relaciones, de manera continua, con la finalidad de adoptar decisiones en común. La idea inicial era que una persona pueda caminar hasta un lugar determinado con el objeto de discutir acerca de varios asuntos con sus vecinos y después de ello, pueda regresar a pie a su domicilio. De esta manera, se conformaba un núcleo vital que reunía a los vecinos que a su vez compartían intereses y un mismo territorio. Esta fue la finalidad que propició que países como España y Francia tengan un número significativo de municipios que se distribuyen y ocupan la mayor parte de su territorio.

Bajo ese contexto, la creación de municipios en Latinoamérica requirió que confluyan cuatro elementos, el primero es la porción territorial mínima, el segundo es la población suficiente, el tercero la capacidad económica, social y política, y por último que goce de respaldo o consistencia institucional¹⁰⁶.

Por otro lado, los municipios latinoamericanos han desarrollado y establecido su propia división territorial, para lo cual se han creado entidades submunicipales en los diferentes ordenamientos para abarcar todo el territorio. Estas entidades submunicipales se asientan fuera del lugar en donde se encuentran los poderes municipales, en vista de que los pobladores frecuentemente no alcanzan un trato preferente. Frente a ello, lo que recomiendan es que se produzca una descentralización que también alcance a estas entidades, y las dote de suficiente poder. A modo de ejemplo, se puede citar a México en donde se produce una fragmentación de las unidades municipales en submunicipales que finalmente alcanzan la participación democrática. En el caso de Brasil, en determinados municipios del país hay otras divisiones administrativas como distritos o *subprefeituras*¹⁰⁷.

Así, la finalidad primordial de las municipalidades es promover el bienestar de los vecinos y el desarrollo de la comunidad es por ello que su organización debe contar con algunas condiciones que promuevan su funcionamiento en armonía con el ordenamiento vigente. En el caso peruano, la autonomía municipal es una facultad

¹⁰⁶ Valencia, S. Gobierno local y municipal Latinoamericano (p. 676). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en el enlace web <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/27.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

¹⁰⁷ Valencia, S. Gobierno local y municipal Latinoamericano. (p. 679) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en el enlace web <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/27.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

que las municipalidades ostentan, que a su vez se encuentra debidamente delimitada para garantizar su efectividad.

En ese sentido, es importante señalar que la municipalidad provincial tiene la facultad no solo de crear un centro poblado, sino también de conducir su proceso de elección de autoridades, competencias que son ejercidas como parte de su autonomía, lo cual será sujeto de un análisis a continuación.

Como se señaló anteriormente, *el territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución*¹⁰⁸. Con ello, las municipalidades provinciales se constituyen como órganos de gobierno local, cuya finalidad es representar al vecindario, promover la adecuada prestación de los servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de la circunscripción¹⁰⁹.

Ahora, debe agregarse que las municipalidades se originan en la respectiva demarcación territorial que se aprueba en el Congreso de la República¹¹⁰, aspecto que marca la pauta para el ejercicio de las funciones de determinada municipalidad. En tanto que, no se puede aplicar ningún criterio que limite o condicione sus políticas en menoscabo de determinada población.

A. AUTONOMÍA MUNICIPAL

En principio, se debe señalar que el artículo 194 de la Constitución reconoce como una garantía institucional a la autonomía de las municipalidades, bajo tres aspectos:

- Política

Se refiere a la facultad de adoptar y concordar las políticas, planes y normas acerca de los asuntos que sean de su competencia. Asimismo, también implica la aprobación y la expedición de normas, tomar decisiones a través de sus órganos de gobierno, así como desarrollar las funciones que le hayan sido atribuidas.

- Económica

A través de esta facultad, la municipalidad puede crear, recaudar y administrar las rentas e ingresos propios, como aprobar los presupuestos institucionales

¹⁰⁸ Constitución Política (1993). Art. 189.

¹⁰⁹ Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (2003). Artículo IV del Título Preliminar.

conforme a la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado y las leyes que se refieran al presupuesto anual. Para ejercer esta autonomía se requiere reconocer el derecho de percibir los recursos que sean asignados por el Estado para el ejercicio de sus funciones y competencias.

- Administrativa

Esta es la facultad que permite a la municipalidad organizarse internamente, determinar y reglamentar los servicios públicos.

De esta manera, debe entenderse que la autonomía tiene el objetivo de preservar la existencia de las municipalidades, así como el ejercicio de las funciones que les hayan sido encomendadas, y con ello, también limitar la intervención de los poderes Ejecutivo y Legislativo en asuntos que fueran de su competencia. Esto no quiere decir que las municipalidades no puedan ser objeto de condiciones en su contenido, en tanto que sus competencias deben ejercerse dentro de los límites del orden competencial que la Constitución prevé y en pleno respeto del contenido esencial de la propia municipalidad¹¹¹.

En esa línea, se debe tener en cuenta que el artículo 8 de la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, ha definido a la autonomía como “(...) el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles de gobierno para normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Todo ello afianza en las poblaciones e instituciones la responsabilidad y el derecho de promover y gestionar el desarrollo de sus circunscripciones, en el marco de la unidad de la Nación. De esta manera, la autonomía debe sujetarse a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas”.

Para reafirmar lo dicho, es pertinente referirnos a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la STC N.º 0007-2001-AI/TC, que señala lo siguiente:

“(...) mediante la autonomía municipal se garantiza el funcionamiento de los gobiernos locales con plena libertad en los ámbitos administrativos, económicos y políticos (entre ellos los legislativos). Es decir, se garantiza que los gobiernos locales, en los asuntos que constitucionalmente les atañen, puedan ejercer las

¹¹⁰ Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (2003). Artículo III del Título Preliminar.

¹¹¹ Tribunal Constitucional (2004). Sentencia N.º 0013-2003-AI/TC. Fundamento 7. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00013-2003-AI.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

potestades necesarias para garantizar su autogobierno. Sin embargo, la autonomía no debe confundirse con autarquía y autosuficiencia, puesto que es atribuida y limitada por el propio ordenamiento jurídico, no supone autarquía funcional al extremo de que, de alguna de sus competencias, pueda desprenderse desvinculación parcial o total del sistema político o del propio orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada gobierno municipal”.

Asimismo, en el Expediente N.º 0012-1996-I/TC¹¹², el Tribunal Constitucional ha establecido el carácter restringido del concepto de autonomía de los órganos creados por la Constitución, señalando lo siguiente: “(...) la autonomía es la capacidad de autogobierno para desenvolverse con libertad y discrecionalidad, pero sin dejar de pertenecer a una estructura general de la cual en todo momento se forma parte, y que está representada no sólo por el Estado sino por el ordenamiento jurídico que rige a éste”. Es decir, la autonomía solamente puede ser ejercida dentro del marco constitucional y legal.

Tal como lo señala el Artículo II, del Título Preliminar de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, se otorga autonomía política, económica y administrativa a las municipalidades en los asuntos de su competencia. Asimismo, también establece que esta autonomía debe ser ejercida con sujeción al ordenamiento jurídico, es aquí en donde debe prevalecer el principio jurídico de Supremacía de la Constitución. Es importante mencionar que, la autonomía no se alcanza por sí sola, para que esta se haga efectiva debe existir una capacidad de auto desenvolvimiento en las áreas a las que se refiera esta autonomía, con las limitaciones antes mencionadas.

Bajo ese marco, se aprecia que el derecho de participación política, es uno de naturaleza fundamental, y por tanto con eficacia vertical, pues vincula a todos los poderes y órganos del Estado. Este marco protector se establece para garantizarse el respeto a los derechos fundamentales frente a las eventuales vulneraciones y afectaciones. Ahora, debe mencionarse que esta investigación lo que busca es armonizar el ejercicio de la autonomía municipal con el derecho de participación ciudadana en su territorio en donde se desarrolla una entidad submunicipal, como es el caso de los centros poblados.

Así, al referimos al caso específico, del proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados, se aprecia que de acuerdo a lo señalado en el artículo 2 de la Ley N.º 28440, es el alcalde provincial el que debe convocar a elecciones con 120 días naturales de anticipación al acto de sufragio. Asimismo, el artículo 5 de la referida norma señala que: la convocatoria, la fecha de sufragio, las funciones, la conformación del padrón electoral y la inscripción de listas de candidatos, los impedimentos, las tachas, las reglas sobre el cómputo y la proclamación de las autoridades de centros poblados, así como las impugnaciones, la asunción y la juramentación de los cargos, y demás aspectos se regulan a través de una ordenanza provincial.

En esta norma, el inicio y la delimitación de condiciones de un proceso de elección de autoridades municipales ha sido encargada a los gobiernos provinciales. El único límite fijado en este caso, es que la ordenanza provincial que establezca las condiciones del proceso no excedan los requisitos contemplados en la Ley de Elecciones Municipales, Ley N.º 26864, que regula la elección de alcaldes provinciales y distritales.

Se presume que se encargó el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados a las municipalidades provinciales porque estos atañen a unidades territoriales menores. No obstante, esta facultad que incrementa el ámbito de competencia de las municipalidades provinciales, en ninguno de los casos podría ser ejercida mas allá de los alcances de su competencia. En tanto que, la autonomía en ninguno de los casos implica que un organismo deje de pertenecer al Estado o que pueda apartarse del esquema jurídico y político que le sirve de fundamento a este¹¹³. Vale decir, que a pesar de que las municipalidades ostenten autonomía, estas deben actuar bajo el marco constitucional vigente.

Es por esto, que en el ejercicio de sus funciones la municipalidad provincial no puede ni debe contraponerse al ordenamiento general ni tampoco desprenderse de la vinculación parcial o total del orden jurídico en el que se encuentra inmerso cada

¹¹² Tribunal Constitucional (2003). Sentencia N.º 0012-1996-I/TC citada en Sentencia N.º 0012-2003-I/TC. Fundamento 4. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00012-2003-AI.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

¹¹³ Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 007-2001-AI/TC (2003). Fundamento 6. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00007-2001-AI.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

gobierno municipal¹¹⁴. En este caso, la municipalidad provincial tiene a su cargo la conducción y el establecimiento de lineamientos para el desarrollo de un proceso de elecciones de autoridades, labor que según la Constitución ha sido atribuida al Sistema Electoral, cuyo principal objetivo es, “asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa”.

Para que los gobiernos provinciales desarrollen su labor bajo los lineamientos del Sistema Electoral existe una limitación intrínseca y casi insubsanable, como es que una municipalidad provincial es un órgano eminentemente político. Lo cual se contrapone con los requisitos establecidos para integrar el máximo organismo del Sistema Electoral como es el Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, o un cargo directivo en dicha institución y los demás organismos electorales, en donde como condición imprescindible se requiere acreditar no estar vinculado a ninguna organización política. Así, esta condición fue ideada para asegurar la imparcialidad de la labor del Sistema Electoral, al momento en que se deba garantizar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos.

Frente a este escenario, se identificarían dos aspectos de los procesos de elección en centros poblados para cuestionar el diseño contemplado en la Ley N.º 28440, el primero es que la municipalidad provincial al no tener la capacidad para llevar a cabo un proceso electoral difícilmente podría contribuir a la finalidad del Sistema Electoral. Y el segundo aspecto, es que en vista de que las municipalidades provinciales están conformadas por representantes de organizaciones políticas es poco probable que estas se desarrollen bajo parámetros de la imparcialidad e igualdad; dada la importancia de ello, esta situación será abordada con mayor detalle más adelante.

2. IMPORTANCIA DE LOS CENTROS POBLADOS EN EL PERÚ

En principio, es conveniente abordar el proceso de elección de autoridades de las municipalidades de centros poblados, a pesar de que no ostentan la categoría de gobierno local por diferentes motivos, el primero, es porque en número superan

¹¹⁴ Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 007-2001-AI/TC (2003). Fundamento 6. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00007-2001-AI.html>, consultado por última vez el 2 de

largamente a los distritos y las provincias del Perú (existen 1646 municipalidades distritales y 196 provinciales), pues son 2437¹¹⁵. Otro motivo, es que su existencia responde a que los gobiernos locales ubicados en las zonas rurales, no han logrado atender ni brindar acceso a los servicios básicos a las personas que habitan en las zonas mas alejadas de su jurisdicción, motivo que las ha obligado a organizarse en centros poblados.

Por otro lado, se debe mencionar que el texto original el artículo 191 de la Constitución, antes de la Reforma Constitucional del año 2002, señalaba que las municipalidades provinciales, distritales, y delegadas –ahora centros poblados– conforme a ley, eran órganos de gobierno local. Sin embargo, el actual texto del artículo 194, cambio drásticamente la situación de igualdad entre las municipalidades y determinó que tan solo son órganos de gobierno local las municipalidades provinciales y distritales, excluyendo de esta forma, a las municipalidades de centros poblados. Contrariamente al efecto alcanzado, se menciona que esta modificación respondió a la política de integración de esa época que buscaba reordenar el territorio y sus instituciones estatales. El objetivo que hasta la fecha no se ha alcanzado, era lograr la integración de los centros poblados al distrito del que formaban parte, evitándose de esta forma la división del territorio; en vista de que, a los centros poblados se les atribuía una naturaleza temporal¹¹⁶.

A partir de toda esta reforma, las municipalidades delegadas o de centros poblados perdieron autonomía política, económica y administrativa, y las municipalidades provinciales fueron las que determinaban no solo la delimitación territorial de su espacio, sino también el régimen de su organización interior, la asignación de los recursos y sus atribuciones administrativas y económicas-tributarias.

enero de 2017.

¹¹⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2015. Disponible en el enlace web https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

¹¹⁶ Además de la naturaleza temporal de los centros poblados, debe considerarse que el 81% de sus municipalidades se encuentran ubicadas en zonas rurales, mientras que el 19% en zonas urbanas. Defensoría del Pueblo (2010). Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado. Serie Documentos Defensoriales-Documento N.º 13. Lima. Disponible en el enlace web <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Documento-Defensorial-13.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

Por otro lado, al Instituto Nacional de Estadística e Informática –INEI–, se le ha atribuido la función de determinar la ubicación espacial de los centros poblados¹¹⁷ y efectuar su registro, pues además tiene a su cargo el Directorio Nacional de Municipalidades de Centros Poblados, de conformidad con el artículo 12 de la Ley N.º 27563, Ley que autoriza la creación del Registro Nacional de Municipalidades y su correspondiente Reglamento¹¹⁸. En cuanto al directorio, se aprecia que contiene el nombre del alcalde, la dirección y los teléfonos de la municipalidad, mas no contiene la fecha de inicio y término de su gestión, o el nombre de los regidores. Motivo por el cual, este registro no contendría los datos necesarios para establecer un control sobre los periodos de gestión de estas municipalidades. De esta manera, el Registro Nacional de Municipalidades resultaría insuficiente para uno de los fines de este proyecto, como es dotar a los organismos electorales de datos completos que sirvan de herramientas para participar, organizar o fiscalizar, de manera oportuna, las elecciones de autoridades municipales de centros poblados, de manera periódica.

Como un dato importante, no se puede dejar de mencionar que la organización territorial del Perú debería de pasar por una reforma integral, dado que de acuerdo a lo investigado por el Proyecto USAID/Perú Descentralización, existiría un alto porcentaje de municipalidades de centros poblados que potencialmente podrían convertirse en distritos, también indicó que el 49% de todos los distritos del país no cumplen el requisito mínimo de población para serlo.

Teniendo en cuenta lo antes mencionado, es necesario conocer cuál es la presencia de los centros poblados en el Perú, así como su situación. En principio, se conoce que los centros poblados se ubican en las zonas rurales del país, lo cual los posiciona en una situación de desventaja, es por ello que es conveniente determinar si existe alguna otra condición que los ubique en una posición adicional de vulnerabilidad. Para ello, se ha elaborado una tabla que indica la mayor presencia de las municipalidades de centros poblados en el país, tomando en cuenta también el número de municipalidades distritales.

¹¹⁷ Decreto Supremo N.º 043-2001-PCM, Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Nacional de Estadística e Informática (2001) señala en su Art. 46, literal f, que le corresponde a la Dirección Nacional de Censos y Encuestas, del referido instituto determinar la ubicación espacial de los centros poblados.

¹¹⁸ Decreto Supremo N.º 033-2002-PCM, Reglamento del Registro Nacional de Municipalidades (RENAMU) y el Directorio Nacional de Municipalidades de Centro Poblado Menor (DINAMUCEP), dispone en su Art. 12, que este directorio contiene entre otros, el directorio de centros poblados y croquis del ámbito geográfico. Y en su siguiente artículo, señalan que las municipalidades de centro

Tabla N.º 2: Tabla comparativa de Municipalidades Distritales y Centros Poblados

Regiones	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Distritos	CP	Distritos	CP	Distritos	CP	Distritos	CP	Distritos	CP	Distritos	CP
Amazonas	77	65	77	66	77	67	77	67	77	67	77	67
Áncash	146	165	146	165	146	171	146	175	146	183	146	201
Apurímac	73	93	73	95	73	95	73	96	73	95	73	95
Arequipa	101	23	101	23	101	23	101	23	101	23	101	23
Ayacucho	100	118	100	119	101	123	101	130	101	137	104	141
Cajamarca	114	286	114	288	114	303	114	314	114	317	114	327
Cusco	95	113	95	114	95	117	95	129	95	126	95	127
Huancavelica	87	198	87	199	88	198	88	223	88	226	88	252
Huánuco	65	244	65	245	66	250	66	250	66	253	66	258
Junín	114	103	114	104	114	105	114	106	114	107	114	108
Loreto	44	18	44	19	44	19	44	21	44	22	43	22
Pasco	25	61	25	62	26	62	26	64	26	65	26	71
Puno	96	266	96	269	96	275	96	281	96	282	96	308
Total a nivel nacional	1639	2155	1639	2177	1643	2224	1643	2302	1643	2337	1646	2437
Aumento de municipalidades cada año			0	22	4	47	0	78	0	35	3	100

Fuente: Información analizada por el investigador a partir de los Directorios de Municipalidades de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015 publicados en el portal web del Instituto Nacional de Estadística e Informática¹¹⁹.

De lo expuesto, para un mejor análisis y de acuerdo a la problemática nacional, es importante que primero se identifique cuáles son las zonas de pobreza a nivel nacional, ello con la finalidad de conocer el nivel de vulnerabilidad de los centros poblados y la ubicación de su presencia mayoritaria. Así, según el Índice de la Pobreza Total según departamento, publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática¹²⁰, se aprecia que en el año 2014, Cajamarca, Amazonas y Huancavelica

poblado menor remitirán su información al INEI a través de la municipalidad distrital a la que pertenecen.

¹¹⁹ Portal web Instituto Nacional de Estadística e Informática, Directorio de Municipalidades de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. Disponible en los enlaces web: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1159/index.html, http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Elecciones%20y%20Municipales%202014_cronograma.aspx, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

¹²⁰ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Evolución de la pobreza monetaria en el Perú, 2015, (pág. 19) Lima. Disponible en el enlace web

reportaban los mayores niveles, seguidos de Loreto, Huánuco, Pasco, Ayacucho, Apurímac y Puno. Al parecer, en el año 2015, la situación mejoró para Amazonas, pero para Loreto, Huánuco, Pasco, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Puno, esta condición se mantuvo desfavorable.

Ahora, si a partir de ello, también se analiza la presencia y cantidad de centros poblados en las zonas identificadas de mayor pobreza, en principio se encuentra que en Cajamarca se ha registrado un continuo aumento de centros poblados, existiendo en la actualidad 327 municipalidades de centros poblados, frente a 114 municipalidades distritales. Situación que se replica en Huancavelica, en donde en la actualidad existen 88 municipalidades distritales frente a 252 de centros poblados, y en Puno que cuenta con 96 municipalidades distritales, frente a 308 municipalidades de centros poblados.

En todos los ejemplos citados (zonas de pobreza), el número de centros poblados en referencia al de municipalidades distritales es, aproximadamente, hasta tres veces superior al primero.

En ese sentido, de acuerdo al análisis de la tabla precedente se observa que existe una marcada presencia de centros poblados en las zonas de mayor pobreza, en donde incluso superan hasta en tres veces al número de distritos, entendidos como niveles de gobierno políticamente constituidos. Así, se aprecia que la presencia de los centros poblados va en aumento, al parecer y de acuerdo a lo verificado por la Defensoría del Pueblo, porque los niveles de gobierno formalmente constituidos (municipalidades provinciales y distritales) no atienden ni resuelven la problemática de sus territorios más alejados¹²¹. Situación que se replica, en lo que se refiere a los procesos electorales en donde se ha negado la presencia directa y vinculante del Sistema Electoral.

Al margen de la organización y el desarrollo de los procesos electorales en los centros poblados, en estos continuarán registrándose procesos de elección de autoridades,

https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/exposicion_inei_pobreza2015.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

¹²¹ Defensoría del Pueblo (2010). Documento Defensorial N° 13: "Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado (p. 79-81). Disponible en el enlace web <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Documento-Defensorial-13.pdf>, consultado por última vez el 21 de enero de 2017.

motivo por el cual se deberían de adoptar las medidas necesarias que impidan que siga siendo un territorio exento de la jurisdicción electoral. Está claro que debería de existir un control en materia electoral que pueda ser ejercido por un organismo imparcial, sin vinculación política, y además con conocimiento en materia electoral.

En cuanto a esta obligación por parte del Estado, debemos acotar que la Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, ya superó los diez años desde que fue publicada (29 de diciembre de 2004), sin que se haya efectuado una evaluación de su aplicación y vigencia, la cual se considera que no ha sido significativa ni adecuada, por los motivos que expondremos en el siguiente apartado.

3. ANÁLISIS DE LA LEY N.º 28440

En esta parte se analizarán los defectos contenidos en la Ley N.º 28440, bajo dos aspectos, el primero se refiere a los actores que participan en el proceso de elección de autoridades municipales en los centros poblados, y el segundo, es sobre el diseño del proceso electoral.

En cuanto a la Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, primero haremos referencia a cómo era el proceso de elección en estas circunscripciones territoriales de acuerdo a la derogada Ley Orgánica de Municipalidades. Antes, las elecciones en centros poblados se realizaban a partir de un sistema de ternas que proponía la población, teniendo en consideración estas propuestas, el alcalde designaba a quienes iban a desarrollar esa función. Siendo el alcalde una autoridad política, se entiende que este usaba también su criterio político para elegir a quien ocuparía el cargo municipal en el centro poblado.

Cabe precisar que este marco de designación de los alcaldes y concejales de los centros poblados fue rediseñado a pedido de la población, que consideraba arbitrario el actuar de los alcaldes provinciales. Una de las propuestas iniciales para la reforma de esta norma era que este tipo de procesos se realice bajo la supervisión del JNE, la ONPE y el Reniec, debido a que la población de centros poblados demandaba las garantías del Sistema Electoral, regidas a su vez por su diseño constitucional¹²².

¹²² Diario Debates (2004), Congreso de la República 13-B. Sesión (Vespertina) 30-09-2004, Debate del texto sustitutorio de los proyectos de Ley N.º 7061/2002-CR, N.º 10157 y 8851/2003-CR, contenido en el

En ese sentido, reiterando la importancia de los centros poblados es conveniente abordar el proceso de elección de autoridades de las municipalidades de centros poblados, a pesar de que no ostentan la categoría de gobierno local, por diferentes motivos, primero, porque los gobiernos locales no logran atender las necesidades de la población de los centros poblados, segundo, debido a que todo proceso de elección de autoridades municipales debe estar lo suficientemente delimitado para garantizar la participación de los electores en la formación de la voluntad política estatal, como un presupuesto indispensable para que prevalezca el máximo respeto de los derechos constitucionales¹²³, así como la Supremacía y vigencia de la Constitución.

A. ACTORES

- Municipalidad provincial

En el artículo 2 de la LEAMCP¹²⁴ se encarga al alcalde provincial la convocatoria de las elecciones con 120 días naturales de anticipación al acto de sufragio, debiendo de comunicar dicho acto al JNE.

Esta norma trató de equiparar lo que sucede en los procesos de elecciones generales, regionales y municipales, en donde es el presidente de la República quien convoca a elecciones, a los de centros poblados o unidades territoriales menores. Vale decir, en un proceso de elecciones ordinario es el presidente de la República quien convoca a elecciones y es el Sistema Electoral el que lleva a cabo este proceso. En el caso de los centros poblados, es el alcalde provincial el que convoca a elecciones y es la misma municipalidad provincial la que ejecuta el proceso electoral en los centros poblados. Todo ello, a pesar de que constitucionalmente el Sistema Electoral es el encargado por especialidad de todo lo referido a materia electoral.

Cabe mencionarse de que, no existe ningún registro, control o sanción en el caso de que el órgano provincial convoque o no a elecciones cada cuatro años de periodo

dictamen por unanimidad de la Comisión de Gobiernos Locales, que propone la Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados (p. 3).

¹²³ Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 4677-2004-PA/TC. Fundamento 12. Disponible en el enlace web: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/04677-2004-AA.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

¹²⁴ Ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, publicada el 29 de diciembre de 2004. Art. 2: *El alcalde provincial convoca a elecciones con 120 días de naturales de anticipación al acto de sufragio, comunicando el acto al Jurado Nacional de Elecciones, bajo responsabilidad.*

municipal en los centros poblados, o en el caso de que entre la convocatoria y las elecciones medie un plazo menor o mayor a 120 días.

También se debe señalar que el artículo 5 de la LEAMCP¹²⁵, establece que las condiciones del proceso deben establecerse por ordenanza provincial, no teniendo mayor limitación que lo expuesto en la Ley de Elecciones Municipales.

Como consecuencia de esta competencia, es que las municipalidades provinciales diseñan reglamentos de elección de autoridades municipales de centros poblados, en su condición de órganos políticos, y en ejercicio de su autonomía municipal. Existiendo a la fecha un indeterminado número de reglamentos a nivel nacional, los cuales han sido elaborados sin ningún filtro o supervisión por quienes constitucionalmente tienen a su cargo la administración del Sistema Electoral. Otro efecto de esta medida, es que en una misma región se encuentran vigentes diferentes textos reglamentarios, sin que exista una medida orientada a uniformizar las condiciones de los procesos de elecciones municipales de los centros poblados.

Se debe resaltar, que la LEAMCP contiene aspectos generales sobre cómo debe ser el proceso de elecciones sin que el Sistema Electoral haya establecido los lineamientos que se deben seguir en este tipo de procesos.

- **Jurado Nacional de Elecciones**

El artículo 6 de la LEAMCP¹²⁶, encarga la función primordial del Sistema Electoral al comité electoral, que es un colegiado conformado por cinco residentes del centro

¹²⁵ Ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados (2004) Art. 5: *La convocatoria, fecha del sufragio, funciones, conformación del padrón electoral e inscripción de listas de candidatos, impedimentos, tachas, reglas sobre el cómputo y proclamación de las autoridades de centros poblados, impugnaciones, asunción y juramentación de los cargos, y demás aspectos relacionados, se establecen por ordenanza provincial.*

La ordenanza debe ser publicada y no podrá establecer requisitos mayores a los contemplados para la elección de los alcaldes provinciales y distritales en la Ley de Elecciones Municipales.

La municipalidad provincial suscribirá convenios de cooperación técnica con la Oficina de Procesos Electorales, ONPE, con la finalidad de que se le brinde asistencia técnica electoral, de acuerdo a sus posibilidades económicas.

¹²⁶ Ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados (2004) Art. 6: *El Comité Electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los electores y que los escrutinios se lleven a cabo con todo orden y transparencia.*

El Comité Electoral podrá solicitar el auxilio de la Fuerza Pública para mantener el orden público durante el acto de sufragio.

El proceso electoral puede contar con observadores electorales, a través de organismos estatales u organizaciones de voluntariado, que celebren convenios de cooperación interinstitucional con la municipalidad encargada de convocar a elecciones, a fin de garantizar la transparencia del acto electoral.

poblado, a través de un sorteo. Cabe agregar que no hay ninguna exigencia sobre el nivel de preparación, experiencia o conocimiento en temas de materia electoral, por parte de los miembros del comité electoral. En el mismo artículo se establece que la municipalidad provincial puede celebrar convenios con el JNE para contar con la participación de fiscalizadores durante las elecciones en el centro poblado, que sean designados por este organismo electoral.

Los inconvenientes que surgen para que el JNE pueda desarrollar su actividad fiscalizadora son los siguientes:

- Para que el JNE pueda participar en un proceso de elecciones en los centros poblados, este órgano debe recibir una invitación, en una fecha razonable y previa al día de las elecciones. Pues una vez recibida la invitación el JNE requerirá información referida al proceso para ejercer su labor fiscalizadora antes y durante el sufragio.
- En la norma no se ha establecido en qué plazo y oportunidad debe solicitar la municipalidad provincial la presencia del JNE en las elecciones del centro poblado, o los plazos que tiene para absolver los pedidos que el JNE formule.
- No se ha establecido cuál sería la sanción a las municipalidades provinciales en el caso de que no cumplan, adecuadamente, con el pedido de información del JNE antes de la fecha de sufragio.
- El contenido del modelo del convenio, a suscribirse entre el JNE y la municipalidad provincial para asegurar su participación¹²⁷, no contiene medidas que corrijan o sancionen la inobservancia de los aspectos fiscalizados por parte de la municipalidad provincial.

- Oficina Nacional de Procesos Electorales

Si bien es cierto que la ONPE puede participar en el proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados, a partir de la suscripción de un Convenio Técnico Electoral, debe señalarse que su contenido regula una participación superficial, pues señala que ante alguna irregularidad en el proceso,

La municipalidad provincial podrá celebrar convenios de colaboración interinstitucional con el Jurado Nacional de Elecciones, JNE, para que el proceso cuente con la participación de fiscalizadores designados por dicho organismo electoral.

¹²⁷ Jurado Nacional de Elecciones, Modelo de Convenio de Cooperación entre el JNE y las municipalidades provinciales. Disponible en enlace web: http://portal%2ejne%2egob%2epe/Archivos/conv_marco_afe%20new.doc, consultado por última vez el 21 de enero de 2017.

específicamente, la pérdida de legitimidad del comité electoral,¹²⁸ la ONPE suspendería su servicio de apoyo y de asistencia técnica electoral, es decir, se retiraría del proceso electoral y del centro poblado¹²⁹.

Esto quiere decir, que si es que la ONPE constata la pérdida de legitimidad del proceso, vale decir, la ausencia de garantías electorales, no se detendrá a cooperar con el órgano municipal, a fin de resolver los impases, a partir de su basta experiencia en materia electoral. Sino que dejará solo al órgano político en medio de esta situación. Todo lo que ya se ha registrado en más de una oportunidad, a modo de ejemplo, se cita el proceso de elección de autoridades municipales del centro poblado San Lucas de Colán, provincia de Paita, departamento de Piura, del año 2012¹³⁰. En donde, en las elecciones municipales del año 2012, se suscitaron problemas de violencia entre la población por el descontento que existía por la forma como se conducía el proceso electoral por la Municipalidad Provincial de Paita. Frente a todo este desorden los representantes de la ONPE decidieron retirarse del centro poblado, restándose asistencia y legitimidad al proceso.

- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

En la LEAMCP no se ha contemplado la presencia del Reniec, bajo ninguna circunstancia, ello al parecer por las siguientes razones:

- No existe un cuarto ubigeo, correspondiente a centros poblados, que facilite la identificación de quienes residen en estas unidades territoriales para elaborar el padrón electoral correspondiente.

¹²⁸ El comité electoral está a cargo de la organización del proceso, el cual está formado por cinco pobladores que domicilien dentro de la delimitación territorial de la municipalidad del centro poblado. La designación de los pobladores se hará por sorteo realizado en acto público y en presencia de los representantes de la municipalidad provincial y distrital. Artículo 3 de la Ley N.º 28440.

¹²⁹ El modelo del Convenio de Cooperación Técnica Electoral de la ONPE con los gobiernos provinciales contempla en su cláusula novena, lo siguiente: *El presente convenio podrá ser resuelto de común acuerdo por las partes, para lo cual se suscribirá la adenda de resolución correspondiente.*

Asimismo, **LA ONPE** podrá resolver de pleno derecho el convenio cuando se susciten los siguientes casos:

- La pérdida de legitimidad y/o autonomía del comité electoral encargado de organizar y dirigir la elección de autoridades de las Municipalidades de los Centros Poblados.
- La falta de garantías para la realización de elecciones limpias, transparentes y respetuosas de la libre voluntad de los electores.

[...]

Para tales efectos bastará con cursar una comunicación simple con una anticipación de hasta 3 días hábiles.

¹³⁰ Jurado Nacional de Elecciones. N.º 0280-2012-JNE (2012). Resolución Lo acontecido en el proceso de elección de autoridades municipales del Centro Poblado San Lucas de Colán quedo registrado en la Resolución N.º 0280-2012-JNE, que analizó una denuncia de una serie de irregularidades cometidas en las diferentes etapas del proceso, concluyó en que no existen las herramientas normativas necesarias para atender los asuntos de justicia electoral que pudieran suscitarse en el marco de los procesos electorales en centros poblados. Disponible en el enlace web http://aplicaciones007.jne.gob.pe/web_resolucion/, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

- La demarcación territorial de los centros poblados es fijada en una ordenanza provincial a solicitud de la población debidamente organizada. Vale decir, que esta demarcación pocas veces ha sido debidamente delimitada, o verificada causando en algunos casos confusiones sobre la determinación de sus límites y por tanto de la dirección de los pobladores¹³¹.

B. DISEÑO DEL PROCESO

- ETAPA INICIAL

Convocatoria

Respecto a la convocatoria, la norma objeto de análisis contempla que el alcalde provincial convoca a las elecciones, acto que debe comunicar al JNE, bajo responsabilidad¹³², sin precisarse el plazo para ello. Las demás condiciones de esta fase deben ser establecidas mediante ordenanza.

Este contexto que impide que el JNE participe de manera activa y efectiva en este tipo de procesos, desde su inicio, ante lo que cabría preguntarse, cuál sería la figura que podría impedir este tipo de situaciones.

Inscripción de organizaciones políticas

Sobre este punto la LEAMCP no hace referencia, pues solo señala que la municipalidad provincial tiene la facultad de establecer mediante ordenanza las condiciones que se refieren a la inscripción de las listas de candidatos.

Definición de las circunscripciones administrativas-electorales

Sobre este punto la LEAMCP no se ha pronunciado.

Aprobación del padrón electoral

Las condiciones para la aprobación del padrón electoral deben fijarse mediante una ordenanza provincial, motivo por el cual en las diferentes circunscripciones a nivel nacional estas condiciones pueden variar, situación que no ocurre en el caso de elecciones regionales o municipales. En vista de que, para el caso las elecciones

¹³¹ Para citar un ejemplo, se tiene el caso del centro poblado de La Tortuga, que cuenta en el mismo lugar con dos sedes de municipalidades de centros poblados, uno que corresponde a la Municipalidad Provincial de Paíta y otra de la Municipalidad Provincial de Sechura. Situación que se origina en vista de que ambas provincias no se encuentran debidamente delimitados, por lo que a la fecha se encuentran en disputa.

¹³² Ley 28440. Ley de Elección de Autoridades Municipales. (2004) Art. 2: El alcalde provincial convoca a elecciones con ciento veinte días naturales de anticipación al acto del sufragio, comunicando el acto al Jurado Nacional de Elecciones, bajo responsabilidad.

[...]

ordinarias las disposiciones han sido fijadas de manera previa, y son uniformes y oponibles en iguales condiciones en todo el territorio peruano.

Elaboración de programas de capacitación

Sobre este punto la LEAMCP no se ha pronunciado.

- ETAPA INTERMEDIA

Conformación o instalación de los organismos electorales temporales

En este caso, el único organismo temporal es el Comité Electoral que está a cargo de la organización del proceso electoral, conformado por cinco pobladores que domicilien dentro de la delimitación territorial de la municipalidad del centro poblado.

La designación de los miembros del Comité Electoral se realiza mediante sorteo, el cual debe llevarse a cabo dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la convocatoria de las elecciones¹³³.

Debe agregarse que no se han establecido limitaciones, incompatibilidades o requisitos para pertenecer al comité electoral, como que se encuentren vinculados a organizaciones políticas, o que sean personas letradas. En ese sentido, el Comité Electoral no tendría la capacitación suficiente para tener a su cargo la organización del proceso electoral, que en los procesos regulares es llevado a cabo por el Sistema Electoral, cuyo requisito para su integración es la imparcialidad y la no pertenencia a ninguna organización política.

Inscripción de candidatos

Las condiciones de la inscripción de las listas de los candidatos deben fijarse mediante una ordenanza provincial, motivo por el cual esta situación puede variar, en las diferentes circunscripciones a nivel nacional. Esto no ocurre en el caso de elecciones regionales o municipales. En vista de que, para el caso de tales elecciones las condiciones han sido fijadas de manera previa, y son uniformes y oponibles por igual a todos los peruanos.

Campaña electoral

Sobre este punto la LEAMCP no se ha pronunciado.

¹³³ Ley 28440. Ley de Elección de Autoridades Municipales (2004). Art. 3.

Sorteo de miembros de mesa

Sobre este punto la LEAMCP no se ha pronunciado.

Distribución del material electoral

Sobre este punto la LEAMCP no se ha pronunciado.

Simulacro del sistema de cómputo electoral

Sobre este punto la LEAMCP no se ha pronunciado.

- ETAPA FINAL

Conformación o instalación de las mesas de sufragio

Sobre este punto la LEAMCP no se ha pronunciado.

Votación

Sobre este punto la LEAMCP no se ha pronunciado.

Escrutinio de votos

Sobre este punto la LEAMCP no hace referencia, pues solo señala que la municipalidad provincial tiene la facultad de establecer mediante ordenanza las condiciones para el cómputo.

Resolución de apelaciones e impugnaciones por los JEE

Para el caso de las impugnaciones contra el resultado del sufragio deben interponerse dentro de los tres días a partir de la publicación de los resultados para ser resueltas por el Comité Electoral, en primera instancia, y en segunda instancia por el concejo provincial, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 7 de la LEAMCP. Adicionalmente a ello, se faculta a la municipalidad provincial a establecer mediante ordenanza las requisitos para presentar impugnaciones.

Cómputo de la votación

Las condiciones del cómputo deben fijarse mediante una ordenanza provincial, motivo por el cual pueden variar en las diferentes circunscripciones a nivel nacional, situación que no ocurre en el caso de elecciones regionales o municipales. En vista de que,

para el caso de tales elecciones las condiciones han sido fijadas de manera previa, son uniformes y oponibles por igual a todos los peruanos.

Proclamación de los resultados y candidatos electos

Las condiciones de la proclamación de resultados y candidatos electos deben fijarse mediante una ordenanza provincial, motivo por el cual, en las diferentes circunscripciones a nivel nacional pueden variar, situación que no ocurre en el caso de elecciones regionales o municipales. En vista de que, para el caso de tales elecciones las condiciones han sido fijadas de manera previa, son uniformes y oponibles por igual a todos los peruanos.

A su vez, debe añadirse que el alcalde provincial proclama al alcalde del centro poblado y a su lista de regidores que obtenga la votación más alta, lo que también debe comunicarse al Instituto Nacional de Estadística e Informática¹³⁴. Se entiende que esta información es remitida para la elaboración y actualización del Directorio de Autoridades Municipales.

- Emisión de credenciales

Sobre este punto la LEAMCP no se ha pronunciado.

Una de las críticas a este modelo de elecciones es que los organismos del Sistema Electoral no pueden realizar una fiscalización efectiva en las áreas que son de su competencia, en vista de que al no participar en el proceso no cuentan con la información necesaria para llevar a cabo esa labor.

En el caso de que los ciudadanos deseen impugnar alguna de las etapas del proceso o sus resultados, esto será atendido por un comité electoral que no cuenta con formación en temas en materia electoral y por un órgano eminentemente político, como es la municipalidad provincial, situación que no podría garantizar una labor transparente o imparcial.

Es conveniente agregar que, si los ciudadanos deciden iniciar un proceso de acción de amparo en defensa del ejercicio de sus derechos políticos con motivo de irregularidades cometidas en un proceso de elección de autoridades municipales de

¹³⁴ Ley 28440. Ley de Elección de Autoridades Municipales (2004). Art. 8.

centros poblados, es muy probable que al llegar este cuestionamiento ante el Tribunal Constitucional suceda lo ocurrido en el Expediente N.º 03379-2009-PA/TC. En donde el supremo interprete de la Constitución fundamentó su decisión en el principio de seguridad jurídica electoral, en tanto que, como al momento de su pronunciamiento el proceso electoral ya había concluido y los resultados ya se habían publicado, oficialmente, las afectaciones a los derechos fundamentales en el proceso electoral devinieron en irreparables, y por tanto el pedido fue declarado improcedente.

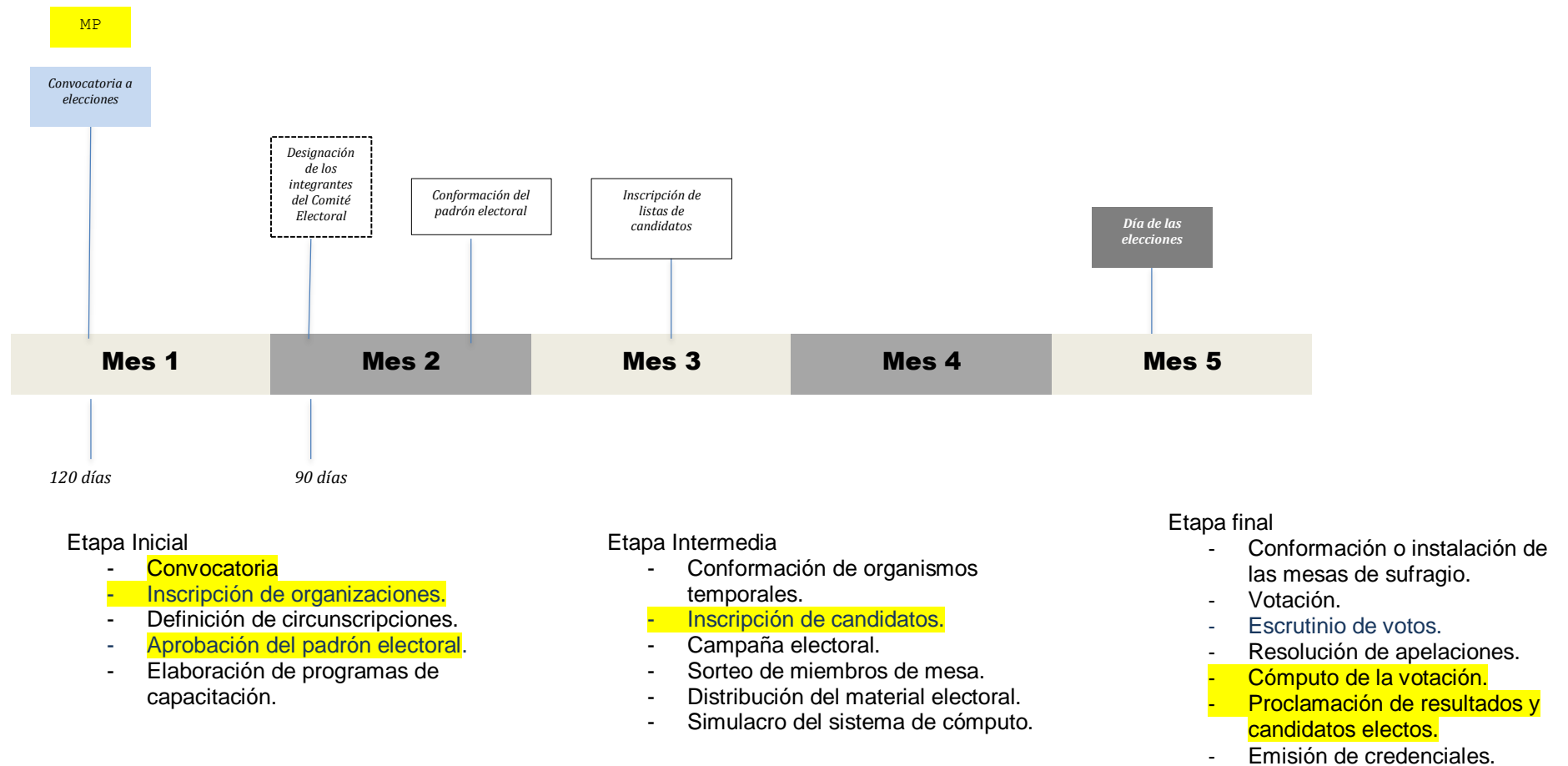
Por ello, se considera que esperar a que los cuestionamientos a un proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados sean ventilados en sede constitucional, no representa ninguna garantía. En vista de que, este tipo de procesos solo dura 120 días, y que como toda elección está integrada por una sucesión continua de actos concatenados entre sí (convocatoria, actividades concernientes al sufragio, proclamación de resultados), todos los cuales son preclusivos.

A continuación se presenta una gráfica sobre como es el diseño del proceso de elecciones de centros poblados, de acuerdo a la Ley N.º 28440:



Gráfica N.º 3: Proceso de elecciones de autoridades municipales de acuerdo a la Ley N.º 28440

PROCESO DE ELECCIONES DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE CENTROS POBLADOS- LEY N.º 28440



De acuerdo a la gráfica, se observa que el actual proceso no contempla todas las fases ni los plazos de cada etapa electoral, habiendo dispuesto que alguna de ellas sean llevadas a cabo a consideración de cada municipalidad provincial, de acuerdo a lo que se plasme en una ordenanza provincial. Situación que se presta a múltiples interpretaciones.

C. CONDICIONES PARA EL DESARROLLO DE LOS PROCESOS ELECTORALES EN LOS CENTROS POBLADOS

En cuanto a las condiciones para el desarrollo de los procesos electorales en los centros poblados, se debe analizar si sobre estos centros existe registrada toda la información que el Sistema Electoral requiere para llevar a cabo un proceso electoral.

- Padrón electoral

En ese sentido, el aspecto más saltante es que para llevarse a cabo un proceso electoral en un centro poblado se debe contar con la relación de ciudadanos mayores de 18 años que residan en los centros poblados. Información que debería encontrarse permanentemente actualizada por el Reniec y a la vez fiscalizada por el JNE.

Para contar con un padrón electoral de centros poblados existe una limitación que es que solamente existen tres ubigeos, el primero se refiere al departamento, el segundo a la provincia y el tercero al distrito¹³⁵. Motivo por el cual, para contar con un padrón para centros poblados, en la medida de lo posible se debería de incorporar un cuarto ubigeo que se refiera a centros poblados y que corresponda a la organización territorial del Perú.

Cabe precisar que, si a la fecha las municipalidades provinciales han llevado a cabo más de un proceso de elecciones de autoridades municipales, estas contarían con la información necesaria para que un organismo especializado, como el Reniec, pueda elaborar el padrón electoral de los centros poblados. Todo esto sería de gran ayuda para que estos padrones elaborados por la municipalidad provincial puedan ser cotejados, corregidos y fiscalizados.

- Presupuesto

A la fecha cada municipalidad provincial destina parte de su presupuesto para llevar a cabo los procesos de elecciones de autoridades municipales de centros poblados de

¹³⁵ Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Portal institucional. Enlace web disponible en <https://www.reniec.gob.pe/Adherentes/jsp/ListaUbigeos.jsp/>, consultado por última vez, 2 de enero de 2017.

su jurisdicción. En caso de un rediseño del proceso electoral de los centros poblados podría usarse este presupuesto.

- *Marco jurídico*

Respecto al marco jurídico, a la fecha existe un vacío de las condiciones específicas que se deben de seguir para el desarrollo de un proceso electoral en centros poblados. Pues lo que existe es una facultad amplia para que las municipalidades de centros poblados establezcan las condiciones para la convocatoria, la fecha del sufragio, las funciones, la conformación del padrón electoral y la inscripción de listas de candidatos, los impedimentos, las tachas, las reglas sobre el cómputo y la proclamación de las autoridades de centros poblados, las impugnaciones, la asunción y la juramentación de los cargos. Esto ha provocado que se establezcan condiciones disímiles a nivel nacional para llevar a cabo este tipo de procesos.

Frente a ese escenario lo que corresponde es que se establezcan condiciones uniformes a nivel nacional para llevar a cabo este proceso.

- *Marco constitucional*

El marco de gobierno reconoce al regional, provincial o distrital, mas no a los centros poblados. En consecuencia, no se les reconoce a los centros poblados autonomía política, económica y administrativa.

En este caso, al ser creados los centros poblados por petición y organización de la población por parte de las municipalidades provinciales, es de estas de quienes dependen los centros poblados.

4. JURISPRUDENCIA DEL JURADO NACIONAL DE ELECCIONES

- Con fecha 15 de setiembre de 2011, el Pleno del JNE se pronunció sobre un proceso de elección de autoridades municipales del centro poblado La Tortuga, departamento de Piura. En este caso, se reconoció la competencia de una municipalidad provincial frente a otra, para convocar a elecciones en este centro poblado, en vista de que la DNTDT y el INEI señalaron a qué provincia pertenecía el centro poblado en discusión.

- En otro caso, a través de las Resoluciones N.º 0226-2012-JNE y N.º 0280-2012-JNE, el JNE reafirmó el ejercicio absoluto de su jurisdicción sobre todo el territorio nacional, inclusive en los centros poblados, manifestó su preocupación por la ausencia de herramientas normativas que faciliten su intervención en el centro poblado, habiendo dispuesto también su elaboración. Ello debido a la problemática y rechazo de la población del centro poblado de San Lucas de Colán, provincia y departamento de Piura, frente a la gestión y manejo del proceso electoral por parte de la Municipalidad Provincial de Paita.
- Por otro lado, mediante la Resolución N.º 702-2012- JNE, el Pleno del JNE reafirmó el ejercicio absoluto de su jurisdicción electoral sobre todo el territorio nacional, inclusive en los centros poblados. Motivo por el cual, se pronunció sobre las irregularidades denunciadas en el proceso de elección de autoridades municipales del centro poblado de Liscay, distrito de San Pedro de Huarcapana, provincia de Chíncha, departamento de Ica, cuyas credenciales a las autoridades electas ya habían sido entregadas.

Al respecto, se identificó que el proceso fue inicialmente convocado con un plazo de 129 días, luego se amplió la fecha de las elecciones a 181 días, y luego a 202 días. Asistieron a votar, el 30% de los electores, y el candidato ganador no acreditó residir en el centro poblado con una antigüedad mínima de 2 años. A pesar de todo ello, el JNE señaló que en todo proceso electoral prevalece el principio de preclusión, que garantiza las condiciones de seguridad jurídica, celeridad y economía procesal de la manifestación popular. En consecuencia, el Pleno del JNE, desestimó el pedido de nulidad de las elecciones y reafirmó su compromiso, a nivel nacional, de velar por la efectivización del cumplimiento de las garantías electorales en todo el territorio nacional a través de las herramientas adecuadas, así como mediante una apropiada reglamentación¹³⁶.

Frente a lo antes expuesto, es conveniente mencionar que, el hecho de que los procesos electorales de centros poblados se encuentren a cargo de un órgano que no es electoral, sino político, supone un constante riesgo a la vigencia de las garantías

¹³⁶ Pleno del Jurado Nacional de Elecciones (2012). Petición de nulidad de elecciones de proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados. Resolución N.º 702-2012-JNE. Disponible en enlace web: <http://aplicaciones005.jne.gob.pe/jurisprudencia/Resultado.aspx?valor1=702-2012&valor2=0&valor3=2012%2c>, consultado por última vez el 8 de febrero de 2017.

electorales, más aún cuando todavía no se han fijado las condiciones para la realización de tales procesos.

Asimismo, ante el JNE se han denunciado irregularidades dentro de los procesos de elecciones de autoridades municipales en centros poblados, que en algunos casos, no han podido ser atendidas y superadas, pues cada etapa electoral es preclusiva, y porque la Ley N.º 28440, limita la participación directa de los organismos electorales en las elecciones municipales de los centros poblados, a la suscripción de un convenio.

SÍNTESIS

La municipalidad es una institución pública que posee autonomía política, económica y administrativa para llevar a cabo sus funciones, que se encuentran orientadas al bienestar de la población que comprende su jurisdicción.

La Ley N.º 28440 no desarrolla las fases electorales y las encarga a la municipalidad provincial y a un comité electoral, que debe ser elegido mediante sorteo entre la población, la organización y ejecución de los procesos de elección de autoridades municipales de los centros poblados de su jurisdicción.

De acuerdo a la información analizada existe una creciente presencia de centros poblados que se ubican en zonas de pobreza que son administrados por municipalidades provinciales, sin que hasta la fecha existan condiciones uniformes para llevar a cabo este tipo de procesos a nivel nacional.

CAPÍTULO III: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE RESULTADOS

SUMARIO: I. ANÁLISIS DEL PROCESO DE ELECCIÓN DEL CENTRO POBLADO DE SAN ISIDRO, 2016. 1. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA. 2. ANÁLISIS DEL PROCESO DE ELECCIONES. A. ETAPA INICIAL. B. ETAPA INTERMEDIA. C. ETAPA FINAL. D. RESUMEN. 3. SISTEMATIZACIÓN DEL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES. II. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY REFERIDOS A LA LEY N.º 28440. 1. PROYECTO DE LEY N.º 1002/2011-CR. 2. PROYECTO DE LEY N.º 1904/2012-CR. 3. PROYECTO DE LEY N.º 3659/2009-CR. D. 4. DICTAMEN DE LOS PROYECTOS DE LEY N.º 1002/2011-CR, 1904/2012-CR Y 2177/2012-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR E INCORPORAR DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS. III. ENCUESTAS. 1. PRESENTACIÓN. 2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS. IV. ENTREVISTA A ESPECIALISTA EN MATERIA ELECTORAL.

I. ANÁLISIS DEL PROCESO DE ELECCIÓN DEL CENTRO POBLADO DE SAN ISIDRO, 2016

En principio, se tiene que conocer cuál es el contexto del centro poblado en donde se ha llevado a cabo el proceso electoral material de investigación. En ese sentido, se debe señalar que en la región Arequipa tenemos 8 municipalidades provinciales, 101 municipalidades distritales y 23 de centros poblados.

La población proyectada en edad electoral de 18 a 70 años al 2014 es de 831 848, y la población proyectada al 2015 es de 1 148 634.

En la provincia de Arequipa existen dos centros poblados, San Camilo creado mediante Acuerdo Municipal N.º 026, del 22 de julio de 1998, y San Isidro, creado por Acuerdo Municipal N.º 012, del 16 de marzo de 1992.

Antes de iniciar con el análisis de resultados se va a caracterizar al centro poblado de San Isidro, distrito de La Joya, provincia y departamento de Arequipa:

- Creación

Así, la creación del Centro Poblado de San Isidro se remonta a 1992, la cual obedeció a que en el territorio en donde se encuentran los asentamientos del sector de San Isidro, no estaban comprendidos dentro de la capital de la provincia, ni del distrito de La Joya.

- Localización

Se llega al centro poblado de San Isidro desde la ciudad de Arequipa, a través de la carretera Panamericana Sur. El trayecto dura una hora y treinta minutos. Específicamente, se debe ir por la carretera Panamericana Sur, kilómetro 48, cruce de La Joya, en donde se debe tomar el camino de la izquierda.

- Altitud

El centro poblado está a una altitud de 1600 msnm.

- Área

El centro poblado se creó con un área de 335.8 Km².

- Territorio

Altamente árido, con zonas pobladas y dedicadas a la agricultura, preferentemente.
La topografía del distrito es mayormente plana.

- Límites

Por el Este: el Kilómetro 48 de la carretera Panamericana Sur

Por el Norte: con el distrito de La Joya.

Por el Oeste: con terrenos eriazos parte baja de San Isidro.

Por el Sur: Centro poblado de San Camilo.

- Servicios encargados

En el documento de creación del centro poblado se encomendaron los servicios de limpieza pública, caminos vecinales carrozables, postas médicas, y otros que se determina en coordinación con la Municipalidad Distrital de La Joya.

- Adecuación del centro poblado a la Ley Orgánica de Municipalidades

En mérito de la adecuación dispuesta a través de la Ordenanza Municipal N.º 872, del 13 de junio de 2014, se integró al centro poblado los siguientes asentamientos humanos:

- Irrigación San Isidro, primer asentamiento.
- Irrigación San Isidro, segundo asentamiento.
- Asentamiento humano La Cano.
- Asentamiento humano Nuevo Amanecer.
- Irrigación La Cano.
- Asentamiento humano El Gran Chaparral.
- Asociación de vivienda Valle Encantado.
- Asociación de Vivienda Rural San Isidro.
- Asociación de Regantes San Isidro.
- Asentamiento humano Villa Hermosa.
- Asociación de Vivienda Costa Verde.
- Asentamiento humano Paraíso del Campesino.
- Centro poblado San José.
- La Inmobiliaria Pacífico.

- **Delegación de facultades**

A través de la adecuación del centro poblado a la Ley Orgánica de Municipalidades, se dispuso la delegación de funciones, competencias y atribuciones administrativas y económicas – tributarias, tales como la cobranza de los tributos municipales aplicables en su jurisdicción, como es el impuesto predial.

Asimismo, también se dispuso que el alcalde provincial u otro encargado en coordinación con la Municipalidad Distrital de La Joya, viabilice la entrega a la Municipalidad del Centro Poblado de San Isidro, un porcentaje de recursos propios, así como los transferidos por el gobierno nacional para el cumplimiento de los servicios públicos delegados. Cabe hacer referencia, que tal delegación de recursos no se hizo efectiva.

En esta parte, es necesario conocer la manera como es que la Municipalidad Provincial de Arequipa abordó el proceso de elección de autoridades del centro poblado de San Isidro, 2016, que se encuentra en su jurisdicción. En ese sentido se realizará el análisis bajo dos aspectos, el primero se refiere a los actores que participan en el proceso de elección de autoridades municipales en los centros poblados, y el segundo, es sobre el diseño del proceso electoral.

1. MUNICIPALIDAD PROVINCIAL DE AREQUIPA

El proceso electoral pasado fue convocado, con fecha 23 de agosto de 2011, mediante Ordenanza Municipal N.º 705, que también aprobó el Reglamento del proceso de elecciones para alcalde y regidores de las municipalidades de los centros poblados de San Camilo y San Isidro en la jurisdicción de la provincia de Arequipa. De esta manera, las elecciones del alcalde y regidores del centro poblado de San Isidro, se realizaron el 22 de diciembre de 2011.

Frente a ello, se debe tener en cuenta que lo previsto en el artículo 130 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que establece que los alcaldes y regidores de centros poblados son elegidos por un periodo de cuatro años. Así como que, el artículo 2 de la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, señala que es el alcalde provincial quien convoca a elecciones con 120 días naturales de anticipación al acto del sufragio, comunicando el acto al JNE.

Bajo esa línea, correspondía que el periodo de gobierno de las elecciones convocadas en el año 2011, rija desde el año 2012 al 2015, y para asegurar ello, en el año 2015, debió convocarse a elecciones para el periodo 2016-2020, lo cual no ocurrió. Pues, se convocó a elecciones para el siguiente periodo, con fecha 13 de mayo de 2016, a través de la Ordenanza N.º 976, que fijó el acto de sufragio para el 23 de octubre de 2016, fecha que luego fue pospuesta, hasta el 13 de noviembre de 2016, mediante la Ordenanza N.º 1006-MPA. De esta manera, el periodo actual de las autoridades municipales del centro poblado rigió desde el 2012 al 2016, es decir, tuvo vigencia por cinco años.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley N.º 28440, la municipalidad provincial dictó un Reglamento para las elecciones complementarias de alcaldes y regidores de las municipalidades de centros poblados de la jurisdicción de la provincia de Arequipa, estableciendo las condiciones para la convocatoria, la fecha de sufragio, funciones, conformación del padrón electoral e inscripción de listas de candidatos, impedimentos, tachas, reglas sobre el cómputo, proclamación de autoridades de centros poblados, impugnaciones, asunción y juramentación de los cargos del proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados. Cabe precisar el proceso del 2012 y el llevado a cabo en el año 2016 contaron con dos reglamentos diferentes. A continuación se procede con su análisis comparativo:

Tabla N.º 3: Tabla comparativo sobre los Reglamentos de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados de la Municipalidad Provincial de Arequipa

	Acto	Reglamento de elecciones de autoridades municipales de centros poblados	Reglamento de elecciones de autoridades municipales de centros poblados	Modificación
	Ordenanza de la Municipalidad Provincial de Arequipa (MPA)	Ordenanza N.º 705 (23.8.2011)	Ordenanza N.º 976 (13.5.16)	
Actividades previas	Conformación de una comisión municipal	Comisión Técnica Especial de Proceso de Elecciones.	Comisión Técnica Especial Ad Hoc de Proceso de Elecciones.	Denominación de la comisión
	Funciones del Comité Electoral	Dirigir, conducir y supervisar, todos los actos del proceso de elección.	Dirigir, conducir y supervisar, todos los actos del proceso de elección.	
INICIAL	Comité electoral del CP	Designación de los miembros por mayoría de asamblea general.	Designación de los miembros por mayoría de asamblea general	
	Funciones generales	Organizar, conducir y supervisar el proceso.	Organizar, conducir y supervisar el proceso.	
	Funciones específicas	Organizar el proceso. Elaborar y/o actualizar el padrón. Se sujeta al cronograma. Recepciona y publica la listas de candidatos. Resuelve en primera instancia las tachas. Publica y da a conocer los resultados.	Organizar el proceso. Elaborar y/o actualizar el padrón, bajo la supervisión de la Comisión Ad Hoc del proceso. Se sujeta al cronograma. Recepciona y publica la listas de candidatos. Resuelve el primera instancia las tachas. Publica y da a conocer los resultados.	Atribución de supervisión de la Comisión Ad Hoc de la elaboración del padrón electoral
	Composición	Presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocal (5).	Presidente, secretario, tesorero y vocal (4).	Se eliminó a un miembro (vicepresidente)
	Condición del cargo	Irrenunciable, salvo impedimento físico o mental sustentado.	Irrenunciable, salvo impedimento físico o mental sustentada.	
	Padrón electoral	Elaboración y actualización a cargo del comité electoral. Deber de información a la MPA y ratificado por la comisión de elecciones.	Elaboración y actualización a cargo del comité electoral. Deber de información a la MPA y ratificado por la comisión de elecciones.	
	Electores	Pobladores mayores de 18 años, con derecho a sufragio, con domicilio en la jurisdicción.	Pobladores mayores de 18 años, con derecho a sufragio, con domicilio en la jurisdicción.	
	Candidatos	Ser ciudadano con DNI.	Ser ciudadano con DNI, y con domicilio en el centro poblado.	Exigencia del domicilio en el centro poblado de la jurisdicción.
	Impedimentos para postular	Miembros del CE. Miembros de las FFAA y PNP en servicio. Los que tengan antecedentes policiales, judiciales y/o penales.	Miembros del CE. Miembros de las FFAA y PNP en servicio. Los que tengan antecedentes policiales, judiciales y/o penales.	

INTERMEDIA	Inscripción de candidatos	Pueden participar organizaciones políticas con registro en el JNE. Agrupaciones independientes con el 2.5% de adherentes. Cuota del 30% de mujeres. 20% de candidatos jóvenes	Pueden participar organizaciones políticas con registro en el JNE. Agrupaciones independientes con el 2.5% de adherentes. Cuota del 30% de mujeres. 20% de candidatos jóvenes.	
	Tachas	3 días para presentar tachas. Resolución en primera instancia por el CE y en segunda instancia por la MPA.	4 días para presentar tachas. Resolución en primera instancia por el CE y en segunda instancia por la MPA.	
	Miembros de mesa	Integrada por 3 titulares, elegidos por sorteo en acto público. Se instala a las 8 horas y se cierra a las 16 horas. En cada mesa el padrón es hasta 200 miembros.	Integrada por 3 titulares, elegidos por sorteo en acto público. Se instala a las 8 horas y se cierra a las 16 horas. En cada mesa el padrón es hasta 200 miembros.	
FINAL	Escrutinio	El CE realiza el escrutinio.	El CE realiza el escrutinio.	
	Lista ganadora	Deberá obtener una mayoría simple de votos declarados válidos. En caso de empate, se eleva un informe al concejo municipal para que autorice elecciones complementarias.	Deberá obtener una mayoría simple de votos declarados válidos. En caso de empate, se eleva un informe al Concejo Municipal para que autorice elecciones complementarias.	
	Proclamación	El CE eleva un informe al alcalde provincial que proclamará al alcalde y regidores, previo acuerdo de concejo.	El CE eleva un informe al alcalde provincial que proclamará al alcalde y regidores, previo acuerdo de concejo.	

Fuente: Información analizada por el investigador a partir del contenido de los Reglamentos de Elección de Autoridades Municipales de Centros Poblados del año 2011 y 2016, aprobados por la Municipalidad Provincial de Arequipa.

De la tabla antes citado se debe mencionar que las modificaciones insertadas en el reglamento del año 2016, no son sustanciales frente al contenido del reglamento del año 2011. Todo lo cual se analizará a continuación:

- Existe un cambio de denominación de la comisión de la municipalidad provincial, de Comisión Técnica Especial de Proceso de Elecciones, pasó a llamarse Comisión Técnica Especial Ad Hoc de Procesos de Elecciones. A esta nueva comisión se le encargó solamente la supervisión en la elaboración del padrón electoral.
- Al parecer por un error, el nuevo reglamento ya no considera que el comité electoral debe estar integrado por cinco personas, como lo dispone el artículo 3 de la Ley N.º 28440, sino por cuatro personas, presidente, secretario, tesorero y vocal. Situación que no se registraba en el reglamento del 2011, que considera cinco miembros, presidente, vicepresidente, secretario, tesorero y vocal.

- Un aporte positivo, es la exigencia de que para ser candidato a alcalde o regidor se debe contar con el Documento Nacional de Identidad con domicilio en el centro poblado. Así como, domiciliar en el centro poblado, cuando menos dos años continuos a la fecha de la convocatoria y estar inscrito en el padrón electoral.
- Por otro lado, las listas independientes deben contar con una relación de adherentes del 2.5% de la población electoral, lo cual coincide con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales.
- En las listas de candidatos también se exige una cuota del 30% de mujeres, y un 20% de la lista de regidores deben ser jóvenes menores de 29 años, todo ello en conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, inciso 3 de la Ley N.º 26864.
- Existe un límite de 200 electores por mesa de sufragio.

A modo de síntesis, se puede señalar que las propias reglas del proceso electoral infringen la normativa municipal y electoral, pues con la convocatoria tardía a elecciones ha extendido el periodo municipal de cuatro a cinco años, y también se ha eliminado a un miembro del comité electoral, desvirtuando su naturaleza decisora, en tanto que de ocurrir un empate (2-2) no existiría un quinto miembro que dirima.

2. ANÁLISIS DEL PROCESO DE ELECCIONES

A través del Oficio N.º 523-EPG-2016, del 22 de julio de 2016, el director de la Escuela de Postgrado de la Universidad Católica de Santa María solicitó al Sub Gerente de Racionalización de la Municipalidad Provincial de Arequipa que brinde la información y facilidades para tener acceso a la información relacionada al proceso electoral del centro poblado de San Isidro para realizar la presente investigación.

A. ETAPA INICIAL

- **Convocatoria**

La convocatoria se llevó a cabo a través de la Ordenanza Municipal N.º 976-2016, con fecha 13 de mayo de 2016.

Con fecha, 19 de setiembre de 2016, el concejo municipal modificó el cronograma electoral, y reprogramó las elecciones para el 13 de noviembre de 2016, todo ello a través de la Resolución N.º 1006-2016-MPA.

- **Elección del comité electoral**

Con fecha, 1 de julio de 2016, en asamblea pública de 97 pobladores se eligió al comité electoral.

Con fecha, 31 de octubre de 2016, tres miembros del comité electoral asumieron las funciones.

- **Inicio de actividades del comité electoral**

Con fecha, 4 de julio de 2016, el comité electoral se instaló e inició sus actividades.

Con fecha 20 de octubre de 2016, los integrantes del comité electoral renunciaron a su cargo.

Luego, el 25 de octubre de 2016, mediante la Resolución de Alcaldía N.º 1793, se recompuso, parcialmente, el comité electoral.

- **Elaboración del padrón electoral**

Con fecha, 20 de julio de 2016, se realizó la publicación previa del padrón para el periodo de tachas.

Con fecha, 26 de julio de 2016, se realizó la publicación y el cierre del padrón electoral del centro poblado de San Isidro con un total de 3412 electores, previa resolución de una tacha.

Con fecha, 27 de julio de 2016, la asociación Granjeros Casa Huerta Villa Esperanza San José II, La Joya, presentó un recurso de nulidad de acto administrativo contra la Resolución N.º 001 del comité electoral del centro poblado de San Isidro, que resolvió la tacha.

Con fecha, 10 de agosto de 2016, se emite la Resolución N.º 004-2016-MPA, mediante la cual se reincorporó a los miembros de la asociación Granjeros Casa Huerta Villa Esperanza San José II, La Joya al padrón electoral.

- **Aprobación del padrón electoral**

El padrón electoral se aprobó con un total de 3616 electores, con fecha 26 de julio de 2016, un día después de la fecha prevista en el cronograma electoral.

Tabla N.º 4: Padrón: Conformación por género

Conformación	Varones	Mujeres
Inscritos en el padrón electoral	1963	1653
Votaron en las elecciones	748	678
Porcentaje que votó en las elecciones	38.10	41.02

Fuente: Información obtenida por el investigador del proceso de elecciones municipales del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, de la Municipalidad Provincial de Arequipa, en noviembre de 2016.

En cuanto a la conformación del padrón electoral, se aprecia una presencia mayoritaria de mujeres frente a hombres, lo cual se replica en el Padrón Electoral de las Elecciones Generales del 2016 (50.37% de mujeres y 49.62%)¹³⁷.

- **Elaboración de programa de capacitación**

La capacitación de los miembros de mesa se llevo a cabo el 11 de noviembre de 2016, cuando según el cronograma electoral esta se debió realizar el 21 de octubre.

B. ETAPA INTERMEDIA

- **Conformación de los organismos electorales**

Se celebró un convenio con la ONPE, para que los apoye en la organización del proceso.

- **Inscripción de candidatos**

Con fecha, 2 de agosto de 2016, se publicaron los requisitos y formatos para la inscripción de candidatos en el centro poblado de San Isidro.

Desde el 9 al 24 de agosto de 2016, se realizó la inscripción de candidatos para la elección de autoridades municipales, conforme al cronograma electoral. Del 5 al 7 de setiembre de 2016, se procedió al periodo de tachas de las listas inscritas.

Con fecha, 7 de setiembre se recibieron las tachas a los candidatos, de acuerdo al cronograma electoral.

Con fecha, 12 de setiembre se presentaron las apelaciones a las resoluciones emitidas por el comité electoral. Cuando según el cronograma en esa fecha vencía el plazo para resolver las tachas a los candidatos.

Con fecha, 22 de setiembre se realizó el sorteo de la asignación de números a las listas.

¹³⁷ Elecciones Perú. ¿Cuántos peruanos podrán votar en las Elecciones Generales? (2016). Disponible en el enlace web <http://www.eleccionesenperu.com/informacion-electoral-numero-electores-habilitados-para-votar-153.html>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

El 19 de octubre de 2016, el concejo municipal resolvió las apelaciones mediante acuerdo municipal N.º 154-2016-MPA, vale decir, un mes después de la fecha prevista en el cronograma.

Debe observarse que, a pesar de no haberse resuelto las tachas a los candidatos, se procedió a sortear el número de las listas para consignarlas en las cédulas de votación. En cuanto a la participación de los candidatos y los elegidos, se observa lo siguiente:

Tabla N.º 5 : Participación por género de candidatos

Participación	Varones	Mujeres	Total
Candidatos	22	14	36
Candidatos menores de 29 años	2	4	6
Candidatos elegidos	4	2	6

Fuente: Información obtenida por el investigador del proceso de elecciones municipales del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, de la Municipalidad Provincial de Arequipa, en noviembre de 2016.

Se observa una presencia mayoritaria de varones en la actividad política, así como en las autoridades elegidas.

- **Campaña electoral**

La campaña electoral se llevó a cabo, desde el 23 de setiembre al 11 de noviembre de 2016. Actividad, cuya única limitación es que la propaganda electoral se suspende 24 horas antes del acto electoral.

Si nos remitimos a lo establecido en la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones, artículo 190, se aprecia que desde dos días antes del señalado para las elecciones no se pueden realizar reuniones o manifestaciones públicas de tinte político. Y que toda propaganda debe ser suspendida 24 horas antes de las elecciones. En ese sentido, se aprecia que esta normativa fue observada en este proceso electoral.

- **Sorteo de miembros de mesa**

Con fecha, 22 de setiembre se realizó el sorteo de la ubicación en la cédula de sufragio y sorteo de los miembros de mesa, en conformidad con lo señalado en el cronograma electoral.

- **Distribución del material electoral**

La elaboración del material electoral se llevo a cabo, desde el 6 al 11 de noviembre de 2016.

- **Simulacro del sistema de cómputo electoral**

En este caso no se contó con el simulacro del sistema de cómputo, en vista de que este se realizó manualmente.

C. ETAPA FINAL

- **Conformación e instalación de las mesas de sufragio votación**

Se conformaron las siguientes mesas de votación:

Tabla N.º 6: Conformación de mesas de sufragio y cantidad de electores

Lugar	Institución	Cantidad de mesas sufragio	N.º de electores
San Isidro	IE N.º 40065 Glorioso Héroes del Cenepa	4	1750
La Cano	IE N.º 40093 Irrigación La Cano	2	1241
San José	IE N.º 40107 Juan de Mata Rivas Oviedo	1	625
Total			3616

Fuente: Información obtenida por el investigador del proceso de elecciones municipales del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, de la Municipalidad Provincial de Arequipa, en noviembre de 2016.

El 5 de noviembre de 2016, se publicaron los carteles de candidatos, locales de votación y el listado de electores. Esto se realizó fuera del plazo fijado en el cronograma inicial.

- **Escrutinio de votos**

Los resultados de las votaciones se anunciaron el mismo día de las votaciones (13 de noviembre de 2016) a las 18 horas.

En cuanto al cumplimiento del deber de votación, se aprecia lo siguiente:

Tabla N.º 7: Nivel de ausentismo en las elecciones

	Mesa A	Mesa B	Mesa C	Mesa D	Mesa A LC	Mesa B LC	Mesa A SJ	Total	Porcentaje %
Electores hábiles	435	435	443	437	621	620	625	3616	
Electores que votaron	187	180	182	204	205	225	243	1426	39.44
Ausentismo	248	255	261	233	416	395	382	2190	60.56

Fuente: Información obtenida por el investigador del proceso de elecciones municipales del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, de la Municipalidad Provincial de Arequipa, en noviembre de 2016.

Es importante observar, que a pesar de que el artículo 21 del Reglamento de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, aprobado por la Municipalidad Provincial de Arequipa, señala que cada mesa de votación debe tener como máximo 200 electores, en ninguna de las mesas que se conformaron se respetó este límite, observándose que el número menor fue de 435 y el mayor de 625 electores. De haberse presentado el total de electores hábiles fijado, simplemente, la mesa hubiese colapsado y las elecciones no se hubiesen podido llevar a cabo en el periodo fijado.

Por otro lado, el nivel de ausentismo fue del 60%, vale decir de más de la mitad de electores empadronados. Esta situación de acuerdo al artículo 36 de la Ley de Elecciones Municipales, es establecida como una causal de nulidad (inasistencia de más del 50% de los votantes). Sin embargo, la Ley N.º 28440, artículo 8, señala que se proclama la lista que obtiene la votación mas alta.

- **Resolución de impugnaciones**

No se presentaron impugnaciones a los resultados de las votaciones.

- **Cómputo de votación**

Tabla N.º 8: Porcentajes de votación

Listas	Votación	%
Renovación y progreso	126	8.84
Lista independiente	72	5.05
San Isidro al 2020	387	27.14
San Isidro Rumbo al Cambio	228	15.99
Unidos por el desarrollo del centro poblado San Isidro	224	15.71
Movimiento Regional Arequipa Renace	333	23.35
Votos blancos	9	0.63
Votos nulos	47	3.30
Votos impugnados	0	0
TOTAL		100.00

Fuente: Información obtenida por el investigador del proceso de elecciones municipales del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, de la Municipalidad Provincial de Arequipa, en noviembre de 2016.

- **Proclamación de resultados**

A cargo del alcalde provincial, previa celebración de un acuerdo de concejo.

D. RESUMEN

- En este caso, corresponde remitirse al artículo 2 de la Ley N.º 28440, que señala que el alcalde provincial convoca a elecciones con 120 días de anticipación al acto de sufragio. Sin embargo, si nos remitimos al cronograma inicial, se aprecia que el proceso electoral duró 138 días, y con la postergación de las elecciones este duró 159 días, vale decir ambos plazos superaron el límite legalmente establecido (120 días).
- En cuanto a la conformación de las mesas de sufragio, se aprecia que estas no respetaron lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento vigente, en tanto que el número de electores por mesa de sufragio superó a los 200 electores. En el IE N.º 40065 Glorioso Héroes del Cenepa, se fijaron aproximadamente 437 electores por mesa de sufragio, en el IE N.º 40093 Irrigación La Cano, se tuvo más de 600 electores por mesa, situación que se replicó en el IE N.º 40107 Juan de Mata Rivas Oviedo. Condiciones que elevarían la complejidad de la labor de los miembros de mesa, quienes no podrían atender a todos los electores.
- En cuanto a los participantes del proceso de elecciones, se aprecia que fueron cinco, lo cual demostraría el interés de la población en este proceso.
- Cabe resaltarse que, el nivel de ausentismo alcanzó al 60.56% de los electores hábiles, situación que según el artículo 36 de la Ley de Elecciones Municipales configura causal de nulidad. Sin embargo, esta situación no se replica en la Ley N.º 28440, que solo señala que se proclama ganadora a la lista que obtiene la mayor votación.
- Por otro lado, se debe mencionar que la lista ganadora fue la del alcalde del periodo 2012-2016, con lo que se habría producido la figura de la reelección. Aquí, existe un vacío en la normativa acerca de si es permitida esta figura o no en el ámbito de las municipalidades de centros poblados.

En esta parte, se debe hacer referencia que a través de la Ley N.º 30305 se modificó el artículo 194 de la Constitución, que señala en su tercer párrafo que:

No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro periodo, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable conforme a ley. (...)

En este caso se aprecia, la limitación a la reelección no alcanza expresamente a los alcaldes de centros poblados, en vista de que en la Constitución no lo

establece de esa manera. Por otro lado se debe apreciar que para restringir un derecho fundamental como es ser elegido, debe existir una limitación expresa, lo cual no ocurre en el caso de centros poblados. Y por otro lado, tampoco existe un pronunciamiento del Jurado Nacional de Elecciones que dilucide esta situación. En contraposición a ello, se podría señalar que si no hay reelección inmediata para los gobernadores, alcaldes provinciales o distritales, tampoco cabría la figura de la reelección para los alcaldes municipales de centros poblados.

En suma, se aprecian una serie de elementos que han sucedido en el proceso de elecciones del centro poblado de San Isidro que de haber sido identificados en un proceso de elecciones ordinario habrían dado lugar a su nulidad y a una nueva convocatoria de elecciones. Lo cual no va a ocurrir, porque este proceso ha precluido sin que el JNE haya participado en su fiscalización.

De esta manera, se podría afirmar que la supremacía del JNE en materia electoral no viene siendo ejercida, de manera efectiva, en los procesos de elección de centros poblados, por lo que también se habría creado un espacio exento del control electoral. Lo cuestionable de este hecho es que este espacio exento de control abarca a aproximadamente 2 437 centros poblados a nivel nacional.

Todo esto contradice el ideal, que el proceso electoral permita que las elecciones sean competitivas, libres, igualitarias, decisivas e inclusivas, como lo señala el profesor Sinesio López Jiménez. Pues además, este escenario ideal no debería restringirse ni limitarse cuando se trate de centros poblados¹³⁸. Más aun si la democracia supone y requiere dos caracteres, uno el normativo y otro basado en teorías. Es decir, luego de haberse identificado todas las deficiencias antes enunciadas corresponde fortalecer el aspecto normativo de la democracia en lo que se refiere a centros poblados.

3. SISTEMATIZACIÓN DEL DESARROLLO DEL PROCESO DE ELECCIONES

A modo de resumen, el proceso de elecciones de centros poblados se plasma a través del siguiente Tabla:

¹³⁸ López Jiménez, S.: Democracia y Gobernabilidad: Actores, Instituciones y Condiciones, Red Participa Perú (p.1). Lima: Propuesta Ciudadana. Disponible en el enlace web <http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos->

Tabla N.º 9: Resultados de la Sistematización de la actuación de la Municipalidad Provincial de Arequipa en el proceso de elecciones del centro poblado de San Isidro

20	Marco Jurídico		Actuación de la MPA	Se cumplió el marco legal
	LEAMCP / LOM / LOE	Reglamento de la MPA		Si / No
INICIAL	Convocatoria		Convocó a elecciones luego de 5 años del periodo municipal.	No
			Entre la convocatoria y el acto de sufragio inicialmente mediaron 138 días. Luego, con la modificación del cronograma y se aumentó a 159 días.	No
	Selección del Comité Electoral	Designación de los miembros del CE se realiza por mayoría en asamblea general. Y Está compuesto por 4 miembros.	En asamblea general se eligió a los miembros del CE.	No

aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/_43__Democracia_y_gobernabilidad.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

INTERMEDIA	Elaboración del padrón electoral	Art. 4 y 5, la municipalidad provincial dispondrá que se prepare el padrón electoral. El proceso de la conformación del padrón electoral se establece por ordenanza provincial (LEAMCP, Ley N.º 28440).	Elaboración y actualización del padrón está a cargo del CE y ratificado por la comisión de elecciones.	La aprobación del padrón electoral se hizo 1 día después del fijado en el cronograma.	No
	Capacitación	Art. 211, dentro de los 10 días naturales anteriores a la fecha de elección la ODPE convoca a sus miembros de mesa para recibir capacitación (LOE, Ley N.º 26859).		En el cronograma se fijó la fecha para la capacitación y esta se llevó a cabo fuera del plazo.	No
	Inscripción de candidatos	Art. 5, la forma de inscripción de candidatos debe establecerse mediante ordenanza provincial (LEAMCP, Ley N.º 28440).	Pueden participar organizaciones políticas con registro en el JNE. Agrupaciones independientes con el 2.5% de adherentes. Cuota del 30% de mujeres. Candidatos jóvenes 20%.	La MPA resolvió las tachas que se presentaron contra los candidatos un mes después de transcurrido el plazo.	No
	Campaña electoral	Art. 183, desde 2 días antes del señalado para las elecciones no pueden efectuarse reuniones de carácter público y 24 horas antes se suspende toda clase de propaganda política (LOE, Ley N.º 26859).		Cierre de propaganda electoral e inicio de la ley seca es 24 horas antes de las elecciones.	Si
	Sorteo de miembros de mesa	Arts. 55 a 57, cada mesa está compuesta por 3 miembros, elegidos por sorteo, entre una lista de ciudadanos seleccionados. El sorteo puede ser fiscalizado por los personeros de las organizaciones políticas acreditadas. Existen impedimentos para ser miembros de mesa relacionados con su vinculación a organizaciones políticas, instituciones públicas entre otras (LOE).	Serán 3 miembros de mesa titulares, más 2 suplentes designados por sorteo en balotas en acto público por los comités electorales de cada centro poblado. No se establece impedimentos o restricciones para ser miembro de mesa.	Se realizó el sorteo de los miembros de mesa en la fecha fijada en el cronograma, sin establecerse impedimentos para quienes estaban vinculados a las organizaciones políticas.	No

FINAL	Conformación e instalación de las mesas de sufragio	Art. 52, en cada distrito político se conforman las mesas con grupos de 200 ciudadanos hábiles para votar. Art. 249 y 274, señala las condiciones para instalar la mesa de sufragio, a las 08:00 y que la votación termina a las 16:00 horas (LOE, Ley N.º 26859).	En cada mesa el padrón es de hasta 200 miembros.	Se conformaron mesas que superaron a los 200 electores.	No
	Votación	Art. 239, todos los actos referidos a la instalación de la mesa, votación y escrutinio se realizan el mismo día (LOE, Ley N.º 26859).		La instalación de la mesa, votación y escrutinio se llevó a cabo el mismo día. Pero se consideró un menor número de mesas de las requeridas.	No
	Escrutinio	Art. 242, el escrutinio de los votos emitidos se produce en la misma mesa de sufragio e que se realizó la votación (LOE, Ley N.º 26859).	El CE realiza el escrutinio.	El CE renunció antes del día del sufragio y no se reconformó completamente.	No
	Cómputo	Art. 5, las reglas sobre el cómputo se establecen mediante ordenanza provincial (LEAMCP, Ley N.º 28440).		No se dictaron normas para llevar a cabo el cómputo de votos.	No
	Proclamación	Art. 8, el alcalde provincial proclama al alcalde y su lista de regidores (LEAMCP, Ley N.º 28440).	Los comités electorales elevan un informe final del proceso al alcalde, quien proclama a al alcalde y regidores, previo acuerdo de concejo.	El CE eleva un informe al alcalde provincial y regidores para que proclamen a los ganadores.	Si

Fuente: Información obtenida por el investigador de la Municipalidad Provincial de Arequipa, acerca del proceso de elecciones municipales del centro poblado de San, entre agosto y noviembre del 2016.

Los resultados obtenidos a continuación se expresan en la siguiente tabla:

Tabla N.º 10: Cumplimiento e incumplimiento de la Municipalidad Provincial de Arequipa del proceso de elecciones de autoridades municipales del centro poblado San Isidro, 2016

	Si	Porcentaje de cumplimiento	No	Porcentaje de incumplimiento
Etapas Inicial	0	0%	5	100%
Etapas intermedia	1	33%	2	67%
Etapas final	1	20%	4	80%
Total	2	16%	11	84%

Fuente: Información obtenida por el investigador de la Municipalidad Provincial de Arequipa, acerca del proceso de elecciones municipales del centro poblado de San, entre agosto y noviembre del 2016.

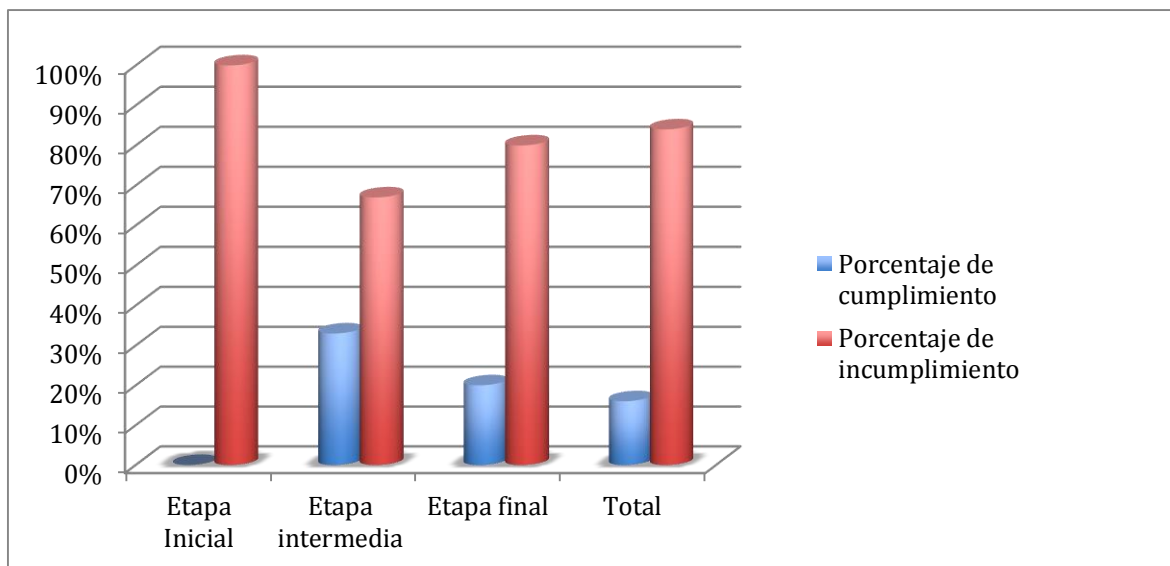
De la tabla se aprecia que la Municipalidad Provincial de Arequipa ha incumplido los lineamientos establecidos por la Ley N.º 28440 y por su propio reglamento en cada una de las etapas del proceso electoral, siendo el porcentaje más alto en la etapa inicial. Debe precisarse, que de acuerdo al modelo vigente es en la etapa inicial en donde se establecen las condiciones del proceso y se elabora el padrón electoral, que se configura como una pieza clave del mismo.

En cuanto a los porcentajes de incumplimiento de las etapas intermedia y final, se aprecia que en ambos casos este supera al 50%, habiendo alcanzado el 67% y 80%, respectivamente.

Todo esto quiere decir, que en el centro poblado de San Isidro se llevo a cabo un proceso de elecciones sin que se pueda garantizar el contenido del padrón electoral, la legalidad de la inscripción y la participación de los candidatos, pues además el Comité electoral no pudo ser recompuesto en su totalidad debido a la renuncia de sus integrantes que no resistieron la presión de la población.

Toda esta situación de incumplimiento que alcanza al 84%, grafica y demuestra que una municipalidad provincial y un comité electoral integrado por ciudadanos de la jurisdicción no son capaces de llevar a cabo un proceso de elecciones, por mas que las reglas contenidas en la Ley N.º 28440, sean generales.

Gráfica N.º 4: Porcentaje de cumplimiento del proceso de elecciones municipales de la
MPA



4. PROBLEMÁTICA DEL PROCESO DE ELECCIONES EN CENTROS POBLADOS

A continuación, se analizarán algunos de los casos mas resaltantes acerca de la forma como las municipalidades provinciales llevan a cabo los proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados, los mismos que puestos en conocimiento del Jurado Nacional de Elecciones en el año 2011,

Tabla N.º 11: Casos reportados a la Secretaría General del Jurado Nacional de Elecciones sobre elecciones en centros poblados (2011)

CENTROS POBLADOS			
	Callancas	Chumbao	Villa del Mar
	La Libertad/Otuzco/Charat	Apurímac/Andahuaylas/Andahuaylas	La Libertad/Trujillo/Huanchaco
Solicitante	(11.05.2011) John Gilbert González y González Presidente del Comité Pro Desarrollo del Pueblo de Callancas de los Residentes en Lima.	(30.05.2011) Roberto Moisés Taype Pocco Presidente del comité electoral del centro poblado de Chumbao.	(18.08.2011) Blanca Nieves Romero Narciso Segunda vocal del comité electoral del centro poblado Villa del Mar.
Hechos	* El alcalde provincial de Otuzco convocó a elecciones sin respetar el plazo que debe mediar entre la convocatoria y las elecciones. * El alcalde distrital de Charat ha realizado propaganda a favor de un candidato a la alcaldía del centro poblado (LANR). * Las autoridades provinciales desconocieron los acuerdos que tomó el comité electoral, para favorecer a un candidato (Luis Alberto Núñez Rodríguez).	* La Municipalidad Provincial de Andahuaylas solicitó la suscripción de un convenio de colaboración interinstitucional con el JNE con motivo de las elecciones en el centro poblado de Chumbao. No se llegó a suscribir el convenio. JNE no participó en el proceso electoral. No se ha fiscalizado el proceso de elecciones.	* Se ha elegido como alcalde del centro poblado a Ricardo Sócrates Apolaya Tafur, a pesar de que este no reside más de dos años en Villa del Mar. * El subgerente de participación vecinal de la Municipalidad Provincial de Trujillo ha declarado improcedente el padrón electoral elaborado por el comité electoral y ha incluido en el aludido documento a personas que no residen en el centro poblado Villa del Mar.
	19.06.2011	12.06.2011	14.08.2011
Análisis	* Entre la convocatoria y las elecciones transcurrieron 71 días. En consecuencia, el incumplimiento del plazo de 120 días, vulnera las garantías de los procesos electorales, por lo que corresponde que el JNE anule el mencionado proceso electoral. * No se acreditaron las denuncias sobre comisión de infracción del principio de neutralidad contra el alcalde distrital de Charat. <i>Nota: Las elecciones fueron ganadas por José Luis González Baños.</i>	* Hubo comunicaciones por parte de la DNFPE y el alcalde provincial, sin embargo la suscripción del convenio de colaboración interinstitucional no se hizo efectiva. * No se suscribió el convenio porque la solicitud del convenio se hizo 12 días antes de las elecciones.	* No existe norma que limite el domicilio de los candidatos a la alcaldía de los centros poblados. * La denuncia la efectúa un miembro del Comité Electoral en contra de la municipalidad provincial. * De los hechos se aprecia una interferencia de funciones.
Conclusiones	* Por el tiempo en el que se llevó el proceso no se han respetado cada una de las etapas. * La Municipalidad Provincial de Otuzco no ha cumplido con la normativa electoral ni con la Ley N.º 28440, en la realización del proceso	* No existe un plazo que obligue a las municipalidades provinciales a remitir información en un plazo razonable antes de las elecciones. * El JNE no cuenta con mayor información sobre el proceso del CP de Chumbao.	* El JNE no contó con la información necesaria y oportuna para emitir un pronunciamiento, pues fue informado luego de las elecciones.

Fuente: Elaboración a partir de las denuncias presentadas al Jurado Nacional de Elecciones y derivadas a la Secretaría General en el año 2011.

Un primer aspecto que se debe observar es que las denuncias fueron presentadas ante el Jurado Nacional de Elecciones días antes de que se lleven a cabo las elecciones. Cabe precisar que, hasta la fecha no se cuenta con un registro a nivel nacional que establezca cuál es la fecha en la que cada municipalidad provincial debe convocar a elecciones de los centros poblados de su jurisdicción.

Así, en el primer caso, del centro poblado de Callancas, se aprecia que el plazo de duración del proceso electoral no fue respetado, lo que hace suponer que algunas etapas no fueron celebradas o que fueron llevadas a cabo parcialmente. Situación de la que el JNE no pudo tomar conocimiento, oportuno, porque la Municipalidad Provincial de Otuzco no informó al JNE.

Debido al contenido de la Ley N.º 28440, y al principio de preclusión el JNE no ordenó la fiscalización posterior del proceso.

En el segundo caso, del centro poblado de Chumbao se observa que la presencia fiscalizadora del Jurado Nacional de Elecciones no fue posible porque la comunicación acerca de la realización del proceso electoral fue tardía. Situación que se registra en vista de que la Ley N.º 28440, no contempla una fecha límite para que la municipalidad provincial comunique al JNE sobre la realización del proceso de elecciones de su jurisdicción.

Vale decir que, a pesar de que legalmente la Municipalidad Provincial de Andahuaylas ha cumplido con comunicar acerca del proceso de elecciones de autoridades municipales del centro poblado, su actuación tardía habría impedido que el JNE pueda emitir un pronunciamiento válido sobre este proceso de elección.

Aún así, el JNE realizó un requerimiento de información acerca del proceso a la Municipalidad Provincial de Andahuaylas, el mismo que no fue atendido por la municipalidad.

Lo que se observa en el tercer caso, es aún mas grave, en tanto que una integrante del Comité Electoral denunció la intromisión de la municipalidad provincial en el proceso electoral, que según lo denunciado, habría integrado a otras personas en el padrón electoral, uno de ellos candidato a la alcaldía.

De acuerdo a lo señalado en la Ley N.º 28440, el comité electoral se encarga de la organización del proceso bajo las reglas que establezca la municipalidad provincial. En esta parte se encuentran dos serias deficiencias, una es que no existen reglas claras que establezcan o delimiten el accionar de la municipalidad provincial y del comité electoral, lo cual causa confusión y se convierte en una puerta abierta para que se cometan arbitrariedades.

El tema materia de denuncia no ha sido fiscalizado o sancionado, en vista de que el JNE no participó en el proceso y fue informado de la denuncia cuatro días antes de las elecciones.

En suma, en todos estos casos el JNE no pudo intervenir, en vista de que materialmente no se pudo firmar un convenio de colaboración, ya sea porque las municipalidades provinciales no remitieron la documentación necesaria para ese propósito, o porque la celebración de las elecciones se llevaron antes de que se cumpliera tal pedido.

Otro aspecto saltante, es que en ninguno de los procesos antes citados participaron el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales o el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. En el caso de la ONPE, esta no fue convocada, y en el de Reniec, este no participó en vista de que la Ley N.º 28440, no lo contempla.

De esta manera, se comprueba que la problemática advertida en el proceso de elecciones del centro poblado de San Isidro, se replica a nivel nacional. Así, lo cuestionable de los casos expuestos es que no serán objeto de sanción ni fiscalización, y que al parecer se replicaría en los demás centros poblados a nivel nacional, sin que a la fecha sean objeto de atención.

El propósito de la investigación es visualizar una serie de infracciones al ordenamiento electoral que vienen quedando sin sanción y que representan una vulneración al derecho de participación ciudadana en unidades territoriales en las que se debería de observar mayor presencia del Estado. Con tal fin, en la parte de anexos se acompañan noticias relacionadas a denuncias de irregularidades cometidas durante el

desarrollo de procesos de elecciones de autoridades municipales en centros poblados a nivel nacional.

De esta manera, lo que se busca es que el proceso electoral en toda unidad territorial sea competitivo, libre, igualitario, decisivo e inclusivo, como lo señala el profesor Sinesio López Jiménez.

A su vez, lo que se postula es que este escenario ideal no se restrinja ni se limite cuando se trate de centros poblados¹³⁹. Más aun si la democracia supone dos caracteres, uno el normativo y el segundo basado en teorías, es necesario que se fortalezca el aspecto normativo de la democracia. Por lo que no existiría motivo para excluir del marco constitucional, en materia electoral, a los a centros poblados.

II. ANÁLISIS DE LOS PROYECTOS DE LEY REFERIDOS A LA LEY N.º 28440

Para solucionar la problemática advertida en el proceso de elecciones de centros poblados, se han presentado las siguientes propuestas:

1. PROYECTO DE LEY N.º 1002/2011-CR

El primer proyecto de ley objeto de análisis es del actual congresista Pedro Spadaro Philipps, sobre la Nueva Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.

Con la finalidad de realizar el análisis respectivo, a continuación, se hará un resumen del contenido principal del referido proyecto de ley:

¹³⁹ López Jiménez, Sinesio (2006): Democracia Y Gobernabilidad: Actores, Instituciones y Condiciones, Red Participa Perú. Disponible en enlace web: http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/_43__Democracia_y_gobernabilidad.pdf, consultado por última vez el 21 de marzo de 2017.

- Objetivo de la ley y las instituciones del proceso electoral

En esta parte, se plantea que sean los organismos electorales los que lleven a cabo el proceso electoral.

- Convocatoria

A cargo del alcalde provincial, con una anticipación no menor a 180 días. Comunicación de la convocatoria al JNE en el plazo de 48 horas.

Existe supletoriedad de la convocatoria por parte del JNE. En caso que el alcalde provincial no convoque a elecciones, de manera supletoria el JNE debe hacerlo.

- Requisitos para ser candidatos

Ser ciudadano y residir en el centro poblado donde se postule, cuando menos dos años.

Se adopta los impedimentos descritos en la Ley de Elecciones Municipales, Ley N.º 26864.

- Inscripción de candidatos

En este caso también se adopta lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley N.º 26864, a efectos de la presentación de las solicitudes de organizaciones políticas y alianzas electorales.

- Proceso

La organización del proceso es encargada a la ONPE.

- Padrón electoral

Aquí, se señala que la ONPE deberá solicitar al Reniec que elabore el padrón electoral.

- Procedimiento electoral

Se señala que la convocatoria, la fecha de sufragio, las tachas impugnaciones, las reglas sobre el cómputo y la proclamación de las autoridades de centros poblados, así como la asunción de los cargos, entre otros, se establecerán mediante Resolución del JNE.

Y de manera paralela, se encarga a la ONPE ser el organismo electoral que asegure que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los electores.

Se encarga al JNE la proclamación del alcalde y de la lista de regidores.

Análisis:

- Es acertado considerar la participación directa de los organismos electorales en el proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados, sin embargo, esta debe responder a una planificación coherente con la normativa vigente y al uso de herramientas que faciliten su participación.
- Por otro lado, se ha considerado una ampliación de 60 días para la realización del proceso, sin indicarse en que etapa del mismo debiera otorgarse un plazo mayor para su mejor desarrollo.
- La comunicación de la realización del proceso electoral debe estar acompañada con documentación referida a cada una de sus etapas, para permitir a los organismos electorales conocer acerca de la realización de las elecciones. Además, debe tenerse en cuenta que por la geografía del país, conceder un plazo de 48 horas para la comunicación del proceso electoral es muy breve.
- Encargar a la ONPE la realización del proceso electoral en base a la normativa vigente, resultaría ser un enunciado genérico que no logra resolver la manera ni las condiciones para llevar a cabo el proceso de elección, pues estas deben estar desarrolladas para que el proceso sea claro y de fácil acceso para los ciudadanos.
- El proyecto de ley encarga a la ONPE la organización del proceso y a su vez señala que cada una de las etapas serán dispuestas en base a una resolución expedida por el JNE, lo cual hace inútil a la misma norma, pues tampoco se establece un plazo para que el JNE cumpla con este mandato.
- Finalmente, se debe señalar que se ha cometido una confusión de funciones de los organismos electorales que harían inviable la aprobación del proyecto en referencia.
- El proyecto objeto de análisis no contribuye a brindar seguridad y estabilidad jurídica al proceso de centros poblados, por no poseer lineamientos claros ni coherentes.

2. PROYECTO DE LEY N.º 1904/2012-CR

Este proyecto de ley fue elaborado por la ex-congresista Gladys Natalie Condori Jahuira, integrante del grupo parlamentario Gana Perú.

Con la finalidad de realizar el análisis respectivo, a continuación, se hará un resumen del contenido del referido proyecto de ley, que modifica los artículos 1, 2, 3, 5, 7 e incorpora los artículos 9 y 10 a la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados:

- Objeto de la Ley

Establece que el marco para este tipo de elecciones es la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales, contando con la supervisión del JNE.

- Convocatoria

Establece que las elecciones se llevarán a cabo el primer domingo del mes de diciembre del año en que finaliza la gestión de las actuales autoridades. Debiendo comunicar la convocatoria al JNE y al Ministerio Público para que actúe como veedor en el proceso electoral.

Para el caso de las municipalidades de centros poblados la convocatoria debe realizarse dentro de las 72 horas siguientes a la fecha de creación, mediante Decreto de Alcaldía, realizándose el acto eleccionario dentro de los 90 días siguientes.

- Comité electoral

Se establece que la elección del Comité electoral debe realizarse luego de una difusión masiva y en acto público y en presencia de los representantes de la municipalidad provincial y distrital.

- Reglamento de Elecciones

Se encarga la elaboración de un Reglamento de elecciones a la municipalidad provincial, a ser aprobado mediante Resolución de Alcaldía.

- Impugnaciones

Se establece que las impugnaciones serán resueltas por el consejo provincial en primera instancia, y en segunda por el Comité Multisectorial Electoral.

- Comité Multisectorial Electoral

A ser integrado por representantes de la municipalidad provincial, municipalidad distrital (a donde pertenezca el centro poblado), representante de la Corte Superior de Justicia, del Ministerio Público, del Colegio de Abogados de la jurisdicción y de la Defensoría del Pueblo.

- Permanencia en el cargo

Los alcaldes y regidores del centro poblado permanecen en sus cargos hasta que culmine el proceso eleccionario de las nuevas autoridades de centros poblados, hasta la proclamación de las autoridades electas.

Análisis

- Es conveniente fijar un marco de las elecciones, que a su vez este basado en la Ley de Elecciones Municipales, que cuente con la supervisión del Jurado Nacional de Elecciones. Sin embargo, esta referencia a su vez es insuficiente y ambigua. La función de supervisión del Jurado Nacional de Elecciones puede ser interpretada de múltiples maneras, y a su vez estaría definida y limitada por los alcances de la municipalidad provincial.
- Es positivo el establecimiento de un calendario fijo para la realización del proceso de elecciones de centros poblados, el primer domingo del mes de diciembre del año que finaliza la gestión de las actuales autoridades.
- Es positivo que se inserten mecanismos para hacer transparente el proceso de elección de los miembros del Comité electoral.
- Si bien es cierto que se otorgó la supervisión del proceso de elecciones al Jurado Nacional de Elecciones de manera general, también se considero la creación de un Comité Multisectorial Electoral, para actuar como segunda instancia frente a la presentación de impugnaciones en las diferentes etapas del proyecto. Vale decir que el diseño de la participación del JNE sería ambigua y por tanto poco efectiva.
- La conformación de un Comité Multisectorial Electoral no ha sido encargada a ninguno de los intervinientes en el proceso, situación que complicaría su desarrollo, más aun si debe ser integrado por 6 representantes de diferentes organizaciones.
- Finalmente, se debe señalar que el proyecto de ley contiene algunos aspectos acertados. En cuanto a la conformación del Comité Multisectorial, se debe señalar que esta resulta innecesario y sin elementos que garanticen su instalación o funcionamiento.
- La autorización para que cada municipalidad provincial apruebe su reglamento es innecesaria, porque la misma municipalidad provincial generara sus propias reglas para este proceso. Lo acertado hubiese sido que se genere un solo reglamento para el proceso de elecciones de todos los centros poblados que hagan efectivas las garantías electorales.
- Según este modelo, el JNE tendría que regirse a lo que disponga la municipalidad provincial y no a la normativa vigente en materia electoral.

3. PROYECTO DE LEY N.º 3659/2009-CR

El proyecto de ley objeto de análisis es de la ex congresista Helvezia Balta Salazar, sobre Ley de Elecciones de Autoridades de Centros Poblados y que modifica artículos de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Con la finalidad de realizar el análisis respectivo, a continuación, se hará un resumen del contenido del referido proyecto de ley:

- Convocatoria

El JNE convoca a elecciones de autoridades de centros poblados con 240 días naturales de anticipación, previa comunicación a las municipalidades provinciales respectivas.

- Elecciones

Se considera que los centros poblados que hayan sido creados durante el primer año del periodo municipal, llevarán a cabo sus elecciones conjuntamente con la consulta popular de revocatoria de autoridades municipales que se llevarán a cabo el segundo año del periodo municipal.

Mandato de autoridades

Se establece que el término del mandato de las autoridades de centros poblados debe coincidir con la culminación del mandato de autoridades municipales.

Organización del proceso

Se concede la organización del proceso electoral a la ONPE en coordinación con el JNE y el Reniec.

- Padrón electoral

Se encarga la elaboración del padrón electoral al Reniec.

- Procedimiento electoral

Se establece que aspectos, como la convocatoria, la fecha de sufragio, las funciones, la conformación del padrón electoral y la inscripción de listas de candidatos, los impedimentos, las tachas, las reglas sobre el cómputo y la proclamación de autoridades, las impugnaciones, la asunción y la juramentación de cargos sean regidas por la Ley de Elecciones Municipales.

Análisis

- Existen serias contradicciones en este proyecto, puesto que se encarga la convocatoria del proceso al JNE y a su vez se atribuye toda la organización del mismo a ONPE. Aquí, se debe precisar que constitucionalmente se ha fijado que la organización del proceso electoral, mientras que ONPE solo se ocupa de todo lo relacionado al acto de sufragio.
- En cuanto a que las elecciones se lleven a cabo, de manera conjunta, con la realización del proceso de revocatoria, se debe tomar en cuenta que este último no siempre se realiza en todas las circunscripciones. Por lo que no se podría condicionar la celebración de elecciones a un acto que probablemente no se lleve a cabo como el proceso de revocatoria.
- Es acertado que se considere que las elecciones de las autoridades municipales de centros poblados se lleve a cabo de manera conjunta con las elecciones municipales, para lo cual se requiere la vigencia de herramientas que contribuyan a tal fin.
- Establecer que todos los actos referidos al proceso de elecciones deben atender las consideraciones establecidas en la Ley de Elecciones Municipales, no ayuda a determinar cuáles serían las condiciones para el proceso de elecciones de centros poblados.

4. DICTAMEN DE LOS PROYECTOS DE LEY N.º 1002/2011-CR, 1904/2012-CR Y 2177/2012-CR, QUE PROPONEN MODIFICAR E INCORPORAR DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

El dictamen objeto de análisis es del Proyecto de ley N.º 1002/2011-CR, del actual congresista Pedro Spadaro Philipps, sobre la Nueva Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, del Proyecto de Ley N.º 1904/2012-CR, elaborado por la congresista Gladys Natalie Condori Jahuir, integrante del grupo parlamentario Gana Perú, y del Proyecto de Ley N.º 2177/2012-CR.

Con la finalidad de realizar el análisis respectivo, a continuación, se hará un resumen del contenido del referido dictamen de los proyectos de ley:

- Objeto de la ley

Señala que el proceso tendrá como marco la Ley de Elecciones Municipales. También se encarga al JNE el establecimiento de los mecanismos para asegurar la correcta ejecución de los procesos electorales, y que ONPE brinde asistencia técnica.

- Convocatoria

Está a cargo del alcalde provincial.

- Comité electoral

Está conformado por cinco pobladores, luego de haberse realizado una difusión masiva en acto público de su elección con presencia de representantes de la municipalidad provincial y distrital.

- Padrón electoral

Se señala que para el sorteo y elaboración del padrón electoral se debe contar con la presencia de un notario público o del juez de paz de la localidad.

- Reglamento de Elecciones

Se faculta al consejo provincial para su aprobación. De manera paralela, se señala que la convocatoria, fecha de sufragio, funciones, conformación del padrón electoral e inscripción de listas de candidatos, impedimentos, tachas reglas sobre el cómputo y proclamación de las autoridades de centros poblados, impugnaciones, asunción y juramentación de los cargos y, demás aspectos relacionados se establecen por Resolución de Alcaldía.

- Convenios

Se faculta de suscripción de convenios de cooperación técnica con ONPE.

- Impugnaciones

Se establece como primera instancia para resolver las impugnaciones al comité electoral y en segunda instancia por el consejo provincial. Vía revisión el JNE podrá intervenir en lo resuelto por el consejo provincial, con la finalidad de atender la existencia de irregularidades que vulneren las garantías electorales.

- Comisión Técnico Electoral

Pertenece a la municipalidad provincial y tiene por objeto velar por la correcta y transparente ejecución de los comicios electorales en los centros poblados.

La Comisión está encargada de los diferentes actos del proceso electoral

Análisis

- Si bien, se menciona al JNE para efectos de otorgarle un rol de vigilancia inicial, este al parecer no podría contraponerse a la labor de la Comisión de Técnica Electoral, que de manera específica y estricta ostenta funciones de monitoreo y vigilancia, entre otras del proceso elector.
- La elaboración del padrón electoral es una labor extensa y compleja que requiere del levantamiento de información y cotejo de la misma, la cual es una labor técnica, debiendo agregarse que esta puede durar varias semanas. Periodo, en el que no se podría asegurar la presencia del notario ni su capacitación para fiscalizar o corroborar este tipo de labor.
- A parte, de haberse dispuesto la aprobación de un Reglamento de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, se ordena que todas las condiciones referidas al proceso se aprueben mediante Resolución de Alcaldía. Esto haría suponer que la labor electoral tendría que esperar a la aprobación del órgano político en cada una de sus etapas.
- La existencia de la Comisión Técnica Electoral como órgano de segunda instancia debería de respetarse en todo el proceso, y no ser excluido al momento de resolver las impugnaciones. No se encuentra coherencia en la atribución de resolución de impugnaciones al consejo provincial.
- En suma, se puede afirmar que el dictamen de la referencia no contiene elementos que aborden, resuelvan o establezcan las condiciones claras para llevar a cabo un proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados.

Tabla N.º 12: Tabla comparativa de proyectos de ley relacionados a la Ley N.º 28440

Etapa		PL N.º 1002/2011-CR	PL N.º 1904/2012-CR	PL N.º 3659-2009-CR	Dictamen de PL N.º 1002/2011-CR, 1904/2012-CR y 2177/2012-CR
	Objetivo	Regular el accionar de las instituciones intervinientes en el proceso electoral, JNE, ONPE y Reniec.	JNE supervisa el proceso de elección y se rige por la LEM.	Participación del Sistema Electoral en el proceso y que este sea semejante a las elecciones municipales.	Integración del Sistema Electoral en el proceso de elección y aplicación de la LEM.
Inicial	Convocatoria	Alcalde provincial convoca a elecciones con 180 días de anticipación. Si no lo hace el Pdte. del JNE convoca a elecciones.	Alcalde provincial convoca con 120 días de anticipación. El Ministerio Público actúan como veedor del proceso.	El JNE convoca a elecciones con 240 días de anticipación.	Alcalde provincial convoca con 120 días de anticipación.
	Elección del Comité Electoral		El CE integrado por 5 miembros: organiza el proceso. La municipalidad provincial mediante resolución de alcaldía establece como será el proceso electoral. Se establece una comisión multisectorial integrada por un representante de la municipalidad provincial, uno de la municipalidad distrital, uno del Ministerio Público, uno del Colegio de Abogados y otro de la Defensoría del Pueblo.		El CE tiene 5 miembros: organiza el proceso. Existe una Comisión Técnica Electoral de la municipalidad provincial: velar por la correcta y transparente ejecución de los comicios.
	Elaboración del padrón electoral	ONPE solicita a Reniec que elabore el padrón.	De acuerdo al reglamento de la municipalidad provincial.	Es elaborado por Reniec, previa remisión de la relación de pobladores por parte de la municipalidad.	Se define a través de un reglamento aprobado mediante resolución de alcaldía. Está a cargo de la Comisión Técnica Electoral.
	Capacitación				
Intermedia	Inscripción de candidatos	Participan las organizaciones inscritas en el registro del JNE	Se define en el reglamento de la municipalidad provincial.	De acuerdo a la LEM y LOE.	Se define a través de un reglamento aprobado mediante resolución de alcaldía.
	Campaña electoral				
	Sorteo de miembros de mesa				Está a cargo de la Comisión Técnica Electoral.
Final	Conformación e instalación de las mesas de sufragio				
	Votación				

Escrutinio de votos				
Cómputo	Se establecerán mediante resolución del JNE.	Se define en el reglamento de la municipalidad provincial.	De acuerdo a la LEM y LOE.	Se define a través de un reglamento aprobado mediante resolución de alcaldía.
Proclamación	JNE proclama al alcalde y regidores, comunica el cuadro de autoridades al INEI.	Se define en el reglamento de la municipalidad provincial.	De acuerdo a la LEM y LOE.	Se define a través de un reglamento aprobado mediante resolución de alcaldía.

Fuente: Elaboración propia, información obtenida del portal web del Congreso de la República sobre proyectos de Ley¹⁴⁰.

En suma, se puede afirmar que las propuestas analizadas no abarcan todos los puntos necesarios para convertirse en un modelo acertado de elecciones de autoridades municipales de centros poblados, por confundir roles de los organismos electorales, además de seguir encargando la realización del proceso a una comisión de la municipalidad provincial, que como se ha analizado es un órgano político incompatible con las labores electorales.

III. ENCUESTAS

1. PRESENTACIÓN

Para la investigación de campo, se ha considerado como unidades de estudio a los ciudadanos residentes en el centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa en el año 2016, quienes opinaron sobre el Sistema Electoral y la participación ciudadana en su localidad, durante los meses de abril a julio del año 2016, que suman un total de 120 personas y en vista de que el universo no es muy numeroso, se tomará todo el universo considerado en su conjunto.

Se ha determinado como criterios de inclusión para la selección de las 120 personas a encuestar los siguientes:

- Entre las edades de 25 a 50 años.
- Del sexo masculino y femenino indistintamente.
- Con cargos públicos dentro del centro poblado.
- Integrantes de listas electorales del centro poblado.
- Con conocimiento acerca del tema investigado.

¹⁴⁰ Congreso de la República. Registro de Proyectos de ley. Disponible en enlace web: <http://www4.congreso.gob.pe/pvp/forosl/proyectosdeley.asp>, consultado por última vez del 21 de marzo de 2017.

Después de efectuar el trabajo de campo, se seleccionó las respuestas de acuerdo y en concordancia a las variables formuladas y se realizó las respectivas modificaciones en los casos necesarios, siguiendo la secuencia de prueba piloto para validar instrumentos: aplicación de instrumentos, revisión, depuración, extracción de respuestas viciadas o incongruentes, ordenación, clasificación, tabulación, y ilustración de datos.

Una vez que se ha seleccionado, recopilado y ordenado por variables y representado por el investigador se almacenó todo esta información de los datos recolectados en una matriz de datos, obtenidos de la encuesta adquirida de acuerdo a la muestra representativa, considerado las unidades de análisis, las variables y el determinado valor que cada unidad asume para cada variable. Toda la información clasificada y almacenada en la matriz de datos, se trasladó a un procesador de sistema computarizado que permitió realizar las técnicas estadísticas apropiadas, lo cual se utilizó en la contrastación de las hipótesis.

Es así que, la población y muestra consideradas en la presente investigación fueron los ciudadanos residentes en el centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa en el año 2016. Por lo que, en la investigación se han considerado las opiniones de dichas personas, quienes se expresaron acerca de cómo se viene dando el proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados y si se vulnera el derecho de participación de los ciudadanos.

Luego de recoger las opiniones respectivas, se estuvo en condición de determinar cuál es el porcentaje de personas encuestadas que se encuentran a favor o en contra de determinados aspectos del proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados y de la participación de los organismos electorales, para finalmente determinar las deficiencias de la Ley N.º 28440.

Por razones de operatividad se ha tomado en cuenta aquellas opiniones que tienen conocimiento del tema, es así que los datos recogidos y procesados de acuerdo con las variables e indicadores fueron sometidos a medición, todo lo cual nos ha permitido elaborar las tablas y gráficas que se presentan a continuación para luego poder efectuar el análisis e interpretación de los datos que contrastados con la hipótesis

formulada lo cual nos permitió elaborar las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

2. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS

TABLA N.º 13

Considera que JNE, ONPE y Reniec deben participar en el proceso de elecciones

Considera	Encuestados	%
Si	93	78
No	27	22
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, entre abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta décimo tercer tabla se tiene que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro; el 78% considera que el JNE, ONPE y Reniec deben participar en el proceso de elecciones, mientras el 22% no.

A partir de ello, se puede afirmar que la mayor parte de la población considera que el Sistema Electoral debe participar en el proceso de elecciones de los centros poblados, por diferentes motivos, resultados que confirman la hipótesis planteada en la presente investigación.

GRÁFICA N.º 5

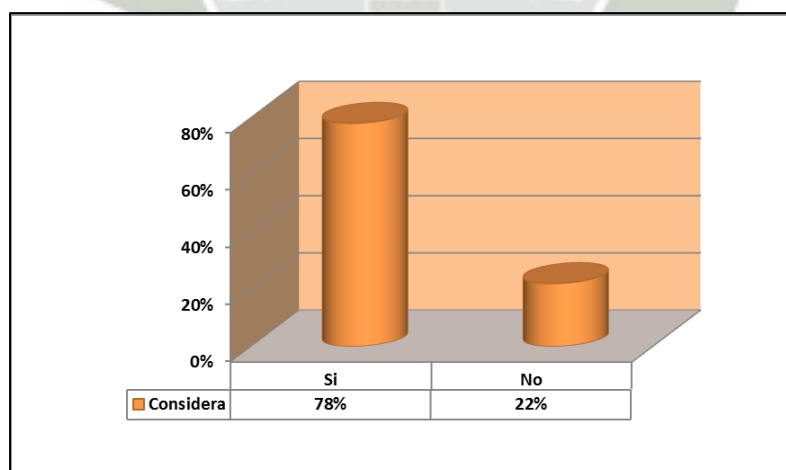


TABLA N.º 14

Considera que una municipalidad provincial cuenta con las herramientas para brindar garantías electorales en un proceso de elección

Considera	Encuestados	%
Si	47	39
No	73	61
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, entre abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta décimo cuarta tabla se tiene que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro; el 39% considera que una municipalidad provincial cuenta con las herramientas para brindar garantías electorales en un proceso de elección, mientras el 61% considera que no.

GRÁFICA N.º 6

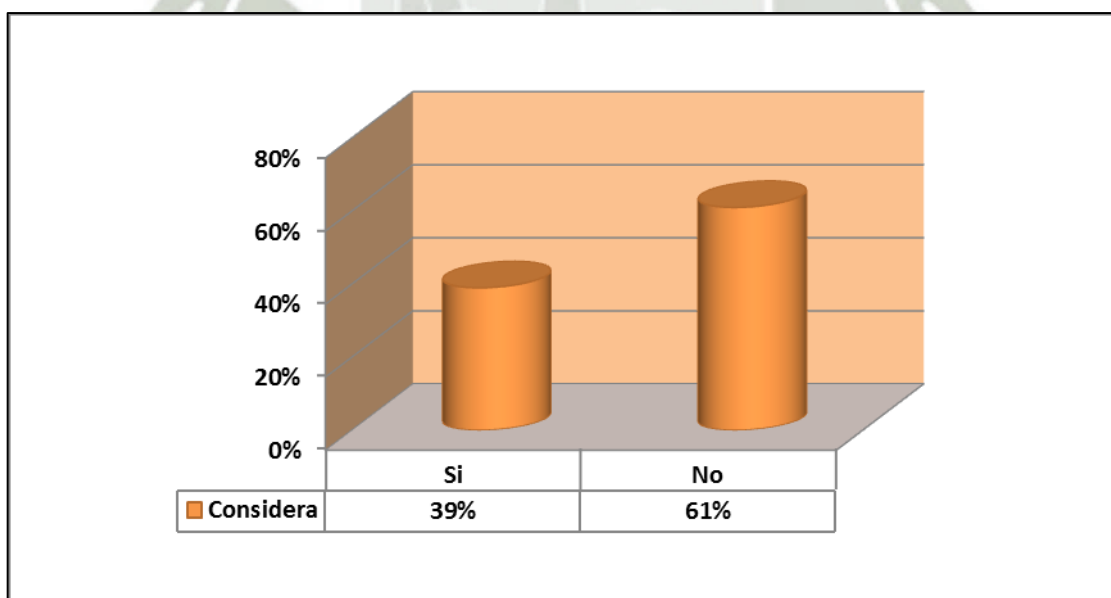


TABLA N.º 15

El comité electoral requiere supervisión durante la realización del proceso electoral

Requiere supervisión	Encuestados	%
Siempre	96	80
A veces	21	18
Nunca	3	2
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta décimo quinta tabla se tiene que de los 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, sobre si el comité electoral requiere supervisión durante la realización del proceso electoral; el 80% dice que siempre; el 18%, dice que a veces y el 3% dice que nunca.

GRÁFICA N.º 7

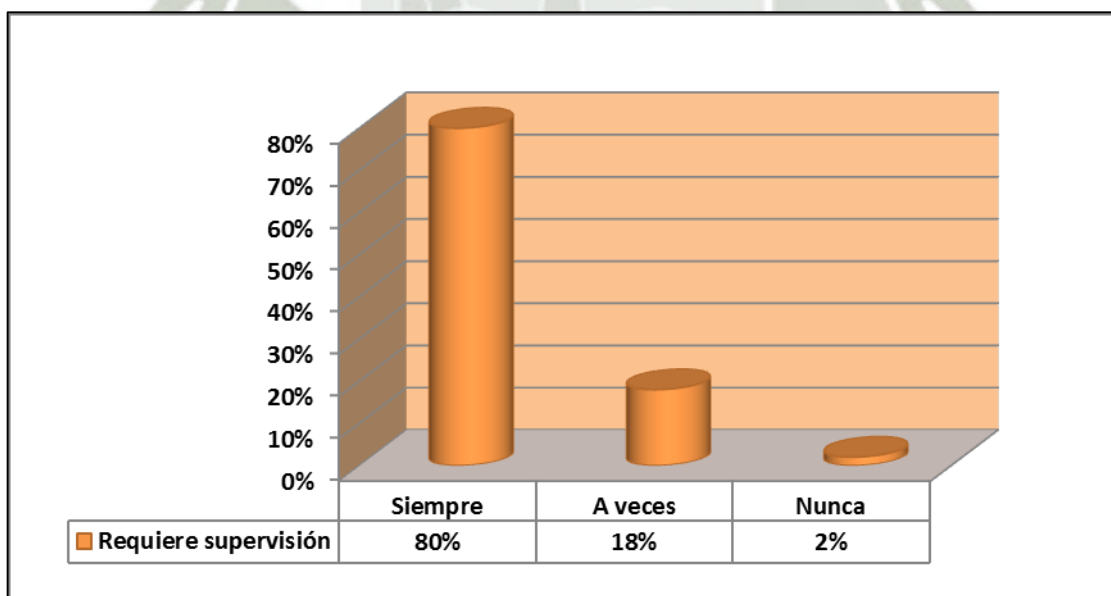


TABLA N.º 16

Considera usted que el padrón electoral contiene errores

Considera	Encuestados	%
Siempre	51	43
A veces	50	42
Nunca	19	15
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta décimo sexta tabla se tiene que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, sobre si el padrón electoral contiene errores; el 43% dice que siempre; el 42%, dice que a veces y el 16% dice que nunca.

GRÁFICA N.º 8

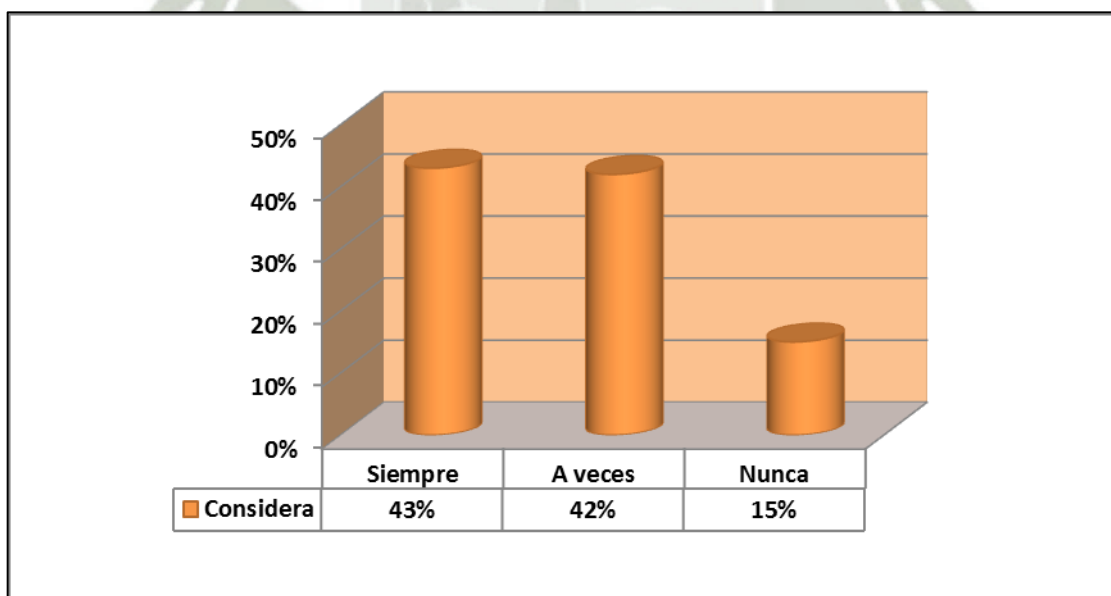


TABLA N.º 17

Se capacitan a los miembros del comité electoral

Se capacitan	Encuestados	%
Siempre	60	50
A veces	40	33
Nunca	20	17
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, entre abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta décimo séptima tabla se tiene que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, sobre si se capacitan a los miembros del comité electoral; el 50% dice que siempre; el 33%, dice que a veces y el 17% dice que nunca.

GRÁFICA N.º 9

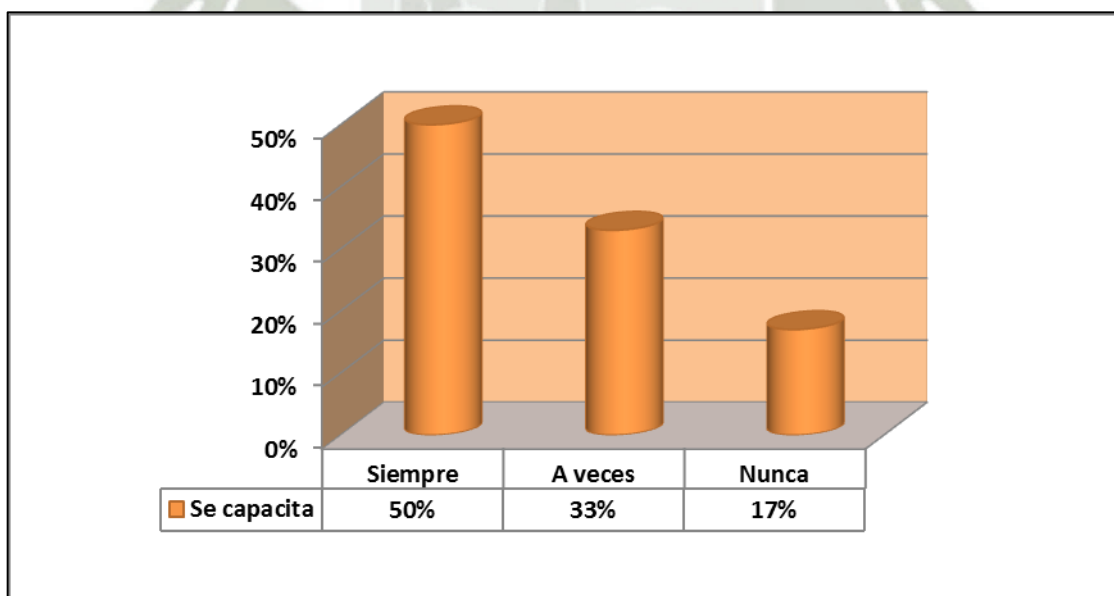


TABLA N.º 18

Cómo percibe la labor de la municipalidad provincial con respecto a la realización de la convocatoria de elecciones

Se percibe	Encuestados	%
Buena	45	38
Regular	65	54
Mala	10	8
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta décimo octava tabla se tiene que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, sobre la labor de la municipalidad provincial con respecto a la realización de la convocatoria de Elecciones; el 54% percibe una labor regular; el 38%, dice que buena y para el 8% es mala.

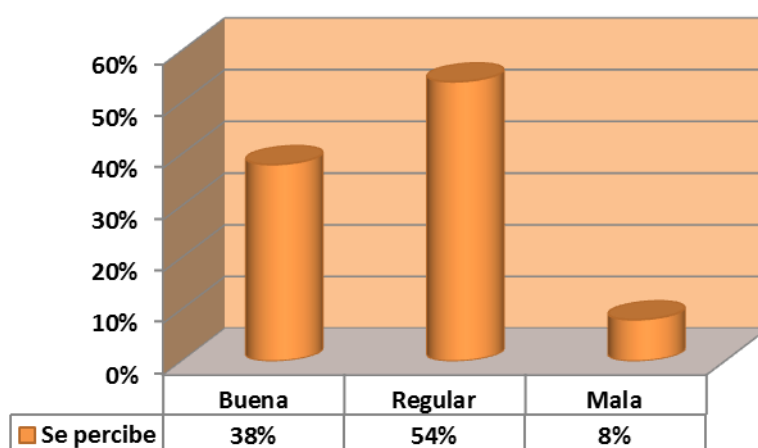
GRÁFICA N.º 10


TABLA N.º 19

Cómo percibe la labor de la municipalidad provincial con respecto a la inscripción de las listas de candidatos

Se percibe	Encuestados	%
Buena	53	44
Regular	58	48
Mala	9	8
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, entre abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta décimo novena tabla se tiene que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, sobre la labor de la municipalidad provincial con respecto a la inscripción de las listas de candidatos; el 48% percibe una labor regular; el 44%, dice que buena y para el 8% es mala.

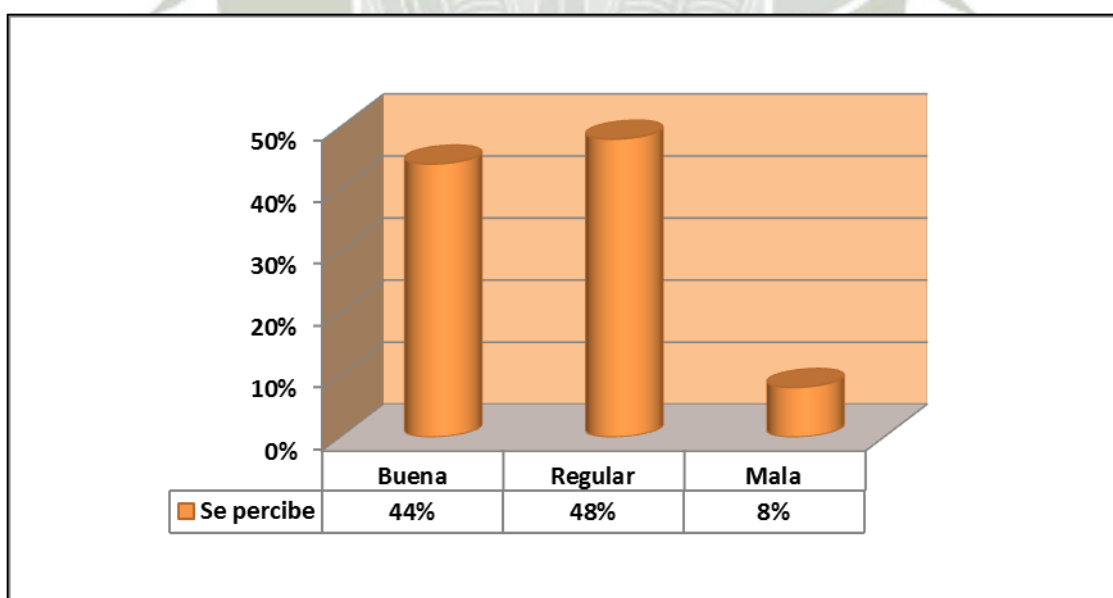
GRÁFICA N.º 11


TABLA N.º 20

Cómo percibe la labor de la municipalidad provincial con respecto a la elaboración del padrón electoral

Se percibe	Encuestados	%
Buena	60	50
Regular	42	35
Mala	18	15
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, entre abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta vigésima tabla tenemos que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, sobre la labor de la municipalidad provincial con respecto a la elaboración del padrón electoral; el 50% percibe una labor buena; el 35%, dice que regular y para el 15% es mala.

GRÁFICA N.º 12

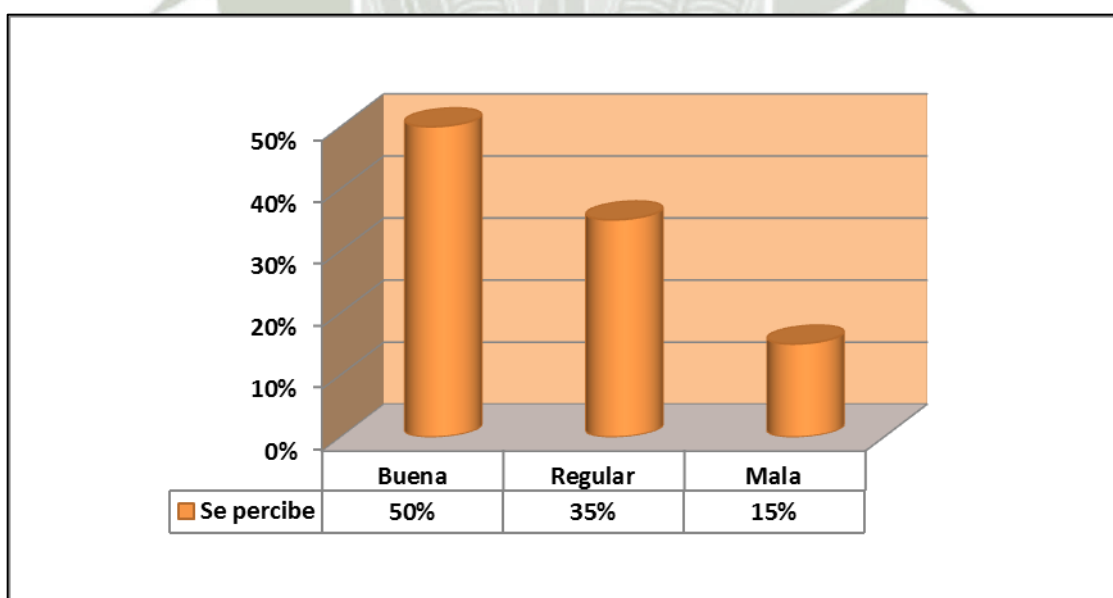


TABLA N.º 21

Cómo percibe la labor de la municipalidad provincial con respecto a la fiscalización de los resultados de votación

Se percibe	Encuestados	%
Buena	59	49
Regular	51	43
Mala	10	8
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, entre abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta vigésima primera tabla se tiene que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, sobre la labor de la municipalidad provincial con respecto a la fiscalización de los resultados de votación; el 49% percibe una labor buena; el 43%, dice que regular y para el 8% es mala.

GRÁFICA N.º 13

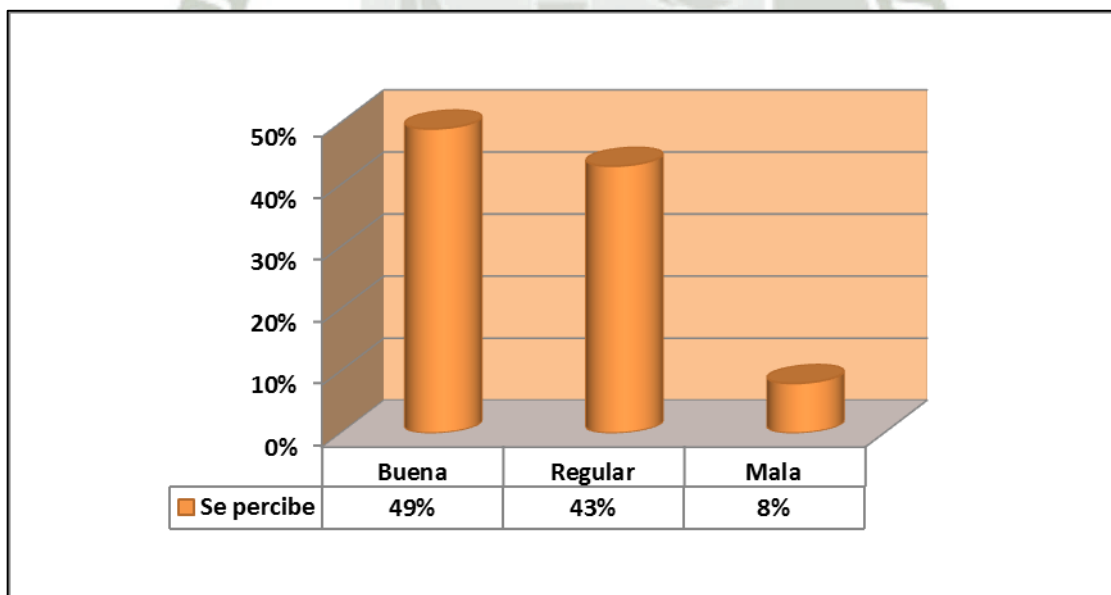


TABLA N.º 22

Conoce el Reglamento de Elecciones de autoridades municipales de centros poblados

Conoce	Encuestados	%
Si	71	59
No	49	41
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta vigésima segunda tabla se tiene que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro; el 59% conoce el Reglamento de Elecciones de autoridades municipales de centros poblados, mientras el 41% no.

GRÁFICA N.º 14

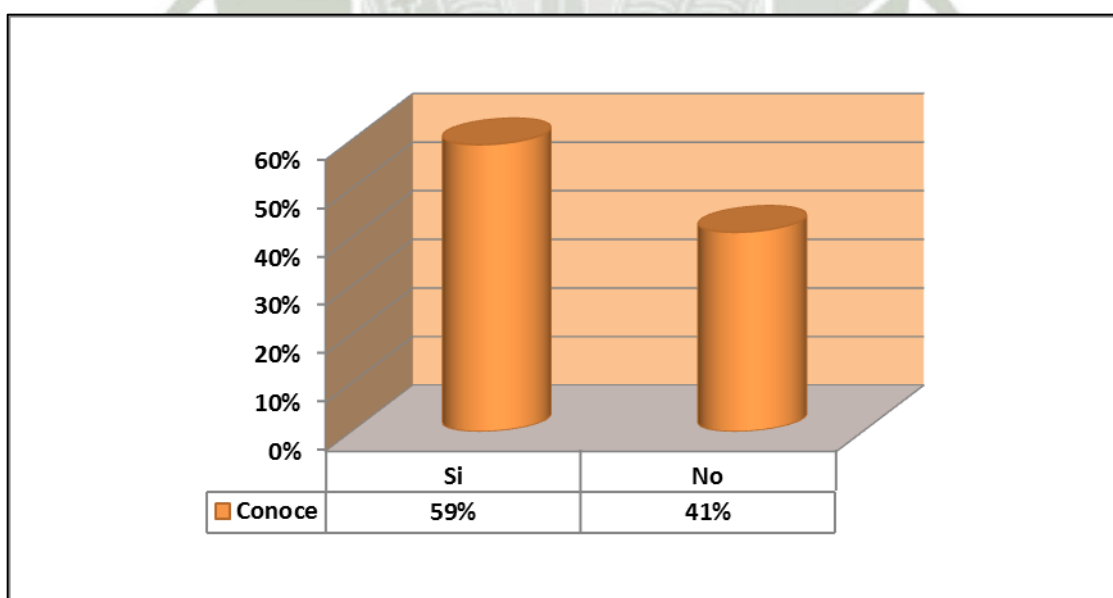


TABLA N.º 23

Periodo que se lleva a cabo un proceso de elección de autoridades municipales

Periodo	Encuestados	%
4 años	89	74
2 años	12	10
6 años	19	16
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, entre abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta vigésima tercer tabla se tiene que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, sobre el tiempo se tiene que llevar a cabo un proceso de elección de autoridades municipales; el 74% dice que se lleva a cabo cada 4 años, lo cual es correcto; el 16%, dice que cada 6 años y el 10%, cada 2 años.

GRÁFICA N.º 15

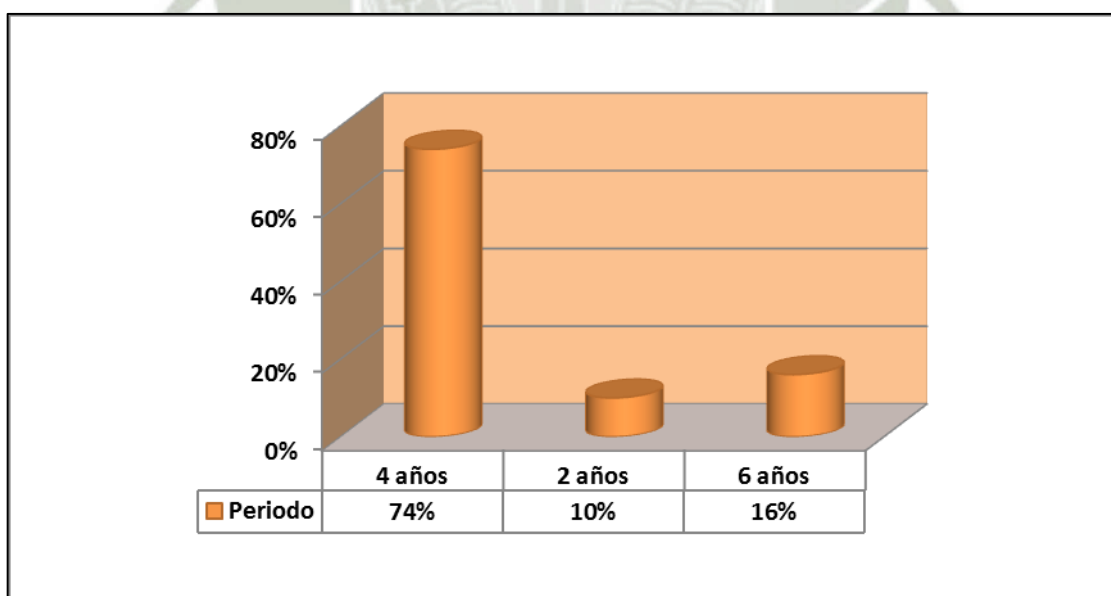


TABLA N.º 24

Participó en la selección del Comité Electoral

Participó	Encuestados	%
Si	55	46
No	65	54
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, entre abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta vigésima cuarta tabla se tiene que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro; el 54% no participó en la selección del Comité Electoral mientras el 46% si lo hizo.

Cabe precisarse que de acuerdo al artículo 3 de la LEAMCP, la elección del comité electoral debe realizarse mediante sorteo en acto público y en presencia de los representantes de la municipalidad provincial y distrital.

GRÁFICA N.º 16

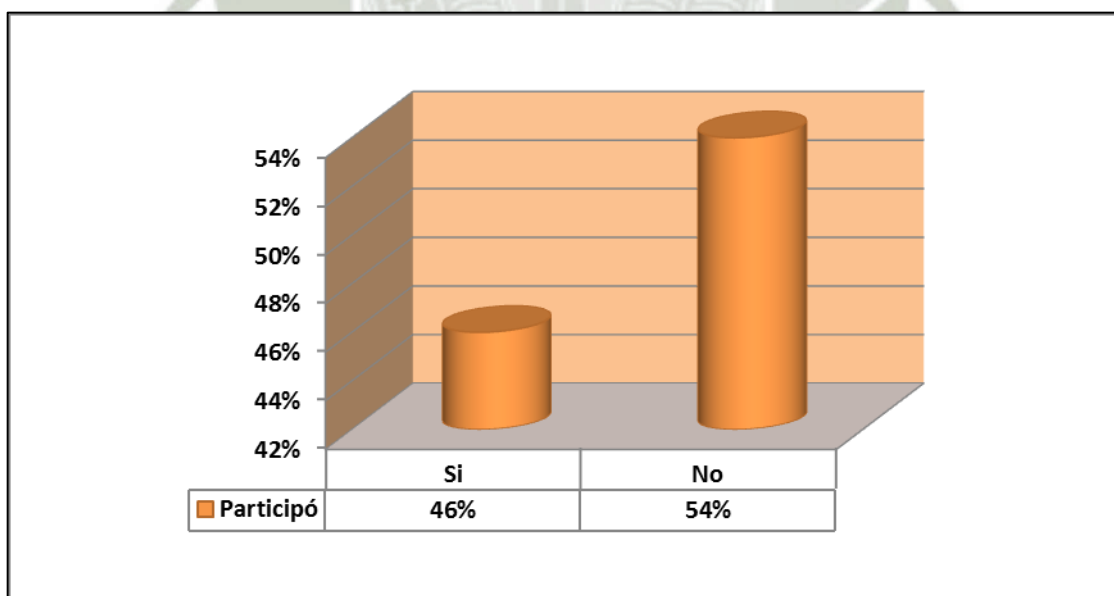


TABLA N.º 25

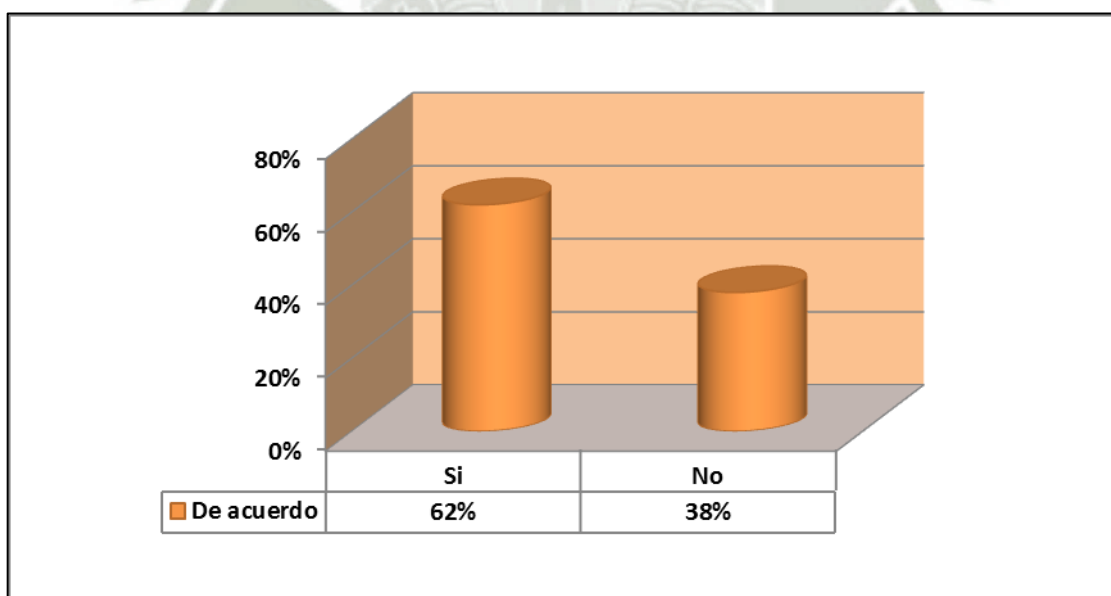
Usted está de acuerdo con la forma de selección del Comité Electoral

De acuerdo	Encuestados	%
Si	74	62
No	46	38
Total	120	100

Fuente: Información obtenida por el investigador de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa, entre abril y julio del 2016.

INTERPRETACIÓN.- En esta vigésima quinta tabla tenemos que de las 120 encuestas muestrales, de los ciudadanos del centro poblado de San Isidro; el 62% está de acuerdo con la forma de selección del Comité Electoral, mientras el 38% no.

GRÁFICA N.º 17



Los resultados arribados a través de las encuestas nos permiten afirmar que la población de San Isidro, considera necesaria la presencia de los organismos electorales en un 78%, lo cual también grafica su deseo de que la municipalidad provincial ya no intervenga en este tipo de procesos. Pues además, la población también considera que la municipalidad provincial no cuenta con las herramientas para brindar garantías electorales en un 61%. Para reafirmar todo este perfil de desconfianza se obtuvo que la población considera que el comité electoral siempre requiere supervisión durante la realización del proceso electoral en un 80% y a veces en un 18%.

En suma, se aprecia que la deficiente labor de la Municipalidad Provincial de Arequipa y el Comité Electoral al momento de llevar a cabo el proceso de elecciones de autoridades municipales del centro poblado de San Isidro, 2016, que ha sido comprobada en el primer punto de este capítulo, se traduce en la población en descontento y su deseo de que los organismos electorales sean lo que intervengan y conduzcan este tipo de procesos.

IV. ENTREVISTA A ESPECIALISTA EN MATERIA ELECTORAL

Para la entrevista acerca del funcionamiento de la Ley N.º 28440 y de la participación del Sistema Electoral en este tipo de procesos, se ha considerado a un especialista en materia electoral, como es el Dr. Roque Augusto Bravo Basaldúa, quien se desempeñó como Secretario General del JNE en los periodos 2009 a 2013, abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y Magíster en Derecho con mención en Política Jurisdiccional de la PUCP, con estudios en la Maestría en Derecho con mención en Ciencias Penales por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y con especialización en gobernabilidad (PUCP y U. George Washington), diseño de políticas públicas (PUCP) y gestión de proyectos (ESAN) (comunicación personal, 30 de agosto de 2016).

Ante la pregunta de ¿Por qué considera que en la actualidad no se haya integrado, eficazmente, al Sistema Electoral en el proceso de elecciones de centros poblados? el especialista respondió lo siguiente:

En lo personal creo que es por la discriminación que se realiza respecto de los menos favorecidos en nuestro país. El sector que no tiene poder o no puede hacer escuchar su voz es ignorado. Por otro lado, creo que la parte importante de todo este asunto es definir si se debe promover este tipo de organización y se debe incluir dentro de la estructura formal del Estado.

Ante la pregunta ¿Cuáles considera que son los inconvenientes del actual proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados? ¿Este modelo vulneraría algún derecho? El especialista respondió:

No estoy al tanto del detalle, no he investigado a fondo el tema, pero hay defectos que son conocidos, el tema de la falta de un padrón de electores confiable, la casi inexistencia fiscalización por parte del JNE.

Frente a la pregunta ¿El diseño del proceso de elecciones de autoridades municipales puede ser replicado en las elecciones de autoridades municipales de centros poblados? Si, no ¿De qué manera?

Creo que puede ser un insumo pero no lo replicaría. Se debe partir de aquello que hace regular un proceso electoral y considerando la realidad de los centros poblados proponer un modelo de proceso electoral.

En suma, de la entrevista se aprecia que el especialista considera que existe una discriminación frente a los menos favorecidos que habitan en los centros poblados, que impide que el Sistema Electoral participe en el proceso de elecciones de los estas circunscripciones. Asimismo, teniendo en cuenta la peculiaridad de los centros poblados el especialista recomienda que se diseñe un proceso de elecciones acorde con su realidad y características.

Así, luego del análisis de los resultados se aprecia que se ha cumplido con los objetivos de esta investigación, dado que se llegó a determinar las deficiencias de la Ley N.º 28440, que se centran en la actuación de la municipalidad provincial y el comité electoral, quienes no han dado cumplimiento a los lineamientos establecidos en la ley en referencia ni en el reglamento que con motivo de las elecciones fue aprobado mediante ordenanza provincial.

Por otro lado, en el tercer punto del segundo capítulo se ha cumplido con ilustrar la manera como se lleva a cabo un procesos de elección de centros poblados. Asimismo, con el objetivo de conocer cómo es la aplicación de la Ley N.º 28440 en los centros poblados, se ha analizado el proceso de elección de autoridades municipales llevado a cabo en el centro poblado de San Isidro, 2016, todo lo cual aparece en el primer punto de este capítulo.

De esta manera, luego de haber desarrollado y analizado los resultados obtenidos, se propone un modelo de proceso de elecciones de autoridades municipales en donde sean los organismos electorales quienes lo conduzcan a través de un comité electoral.

SÍNTESIS

En cuanto a la actuación de la Municipalidad Provincial de Arequipa en el proceso de elecciones del centro poblado de San Isidro, 2016, se aprecia que esta incumplió el marco del proceso electoral en un 84%. Contexto que además quedará impune, pues todas las vulneraciones advertidas a la Ley N.º 28440 y al marco jurídico electoral, no son objeto de una fiscalización directa por parte del Sistema Electoral.

Esta situación de incumplimiento por parte de la municipalidad provincial y comité electoral, que vulnera el derecho de participación ciudadana de los pobladores de centros poblados se replica a nivel nacional de acuerdo a los casos analizados.

Asimismo, se debe agregar que de la información de campo se ha encontrado que la población de San Isidro está, mayoritariamente, de acuerdo con que el Sistema Electoral participe en el proceso de elecciones de centros poblados y que además considera que la municipalidad provincial no cuenta con las herramientas para brindar garantías electorales en un proceso de elecciones. A todo ello se debe añadir que la población también considera que el comité electoral requiere de supervisión durante la realización del proceso electoral. Es decir, a partir de esta investigación se han identificado una serie de elementos que acreditan la desconfianza frente a la forma como se llevan a cabo las elecciones en los centros poblados de acuerdo a la ley vigente.

Asimismo, de acuerdo a lo señalado por el especialista es conveniente que se diseñe un proceso especial para este tipo de circunscripciones que atiendan sus características y que garantice un padrón electoral confiable.

En suma, se puede afirmar que se han arribado a los objetivos de esta investigación, habiéndose cumplido la hipótesis, como aparece en las tablas N.º 9, 10, 13, 14, 15 y 16.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Los procesos de elecciones de autoridades municipales de centros poblados, conducidos por las municipalidades provinciales y comités electorales, se vienen llevando a cabo sin que exista un control directo de cada una de sus etapas por los organismos electorales. Contexto que es rechazado por la población, en tanto que el 61% de la población encuestada¹⁴¹ considera que la municipalidad provincial no cuenta con las herramientas para brindar las garantías electorales en un proceso de elecciones de centros poblados. Situación que se agrava teniendo en cuenta que no es posible cuestionar un proceso de elecciones, luego de proclamados los resultados, en mérito del principio de preclusión, todo lo cual, ha configurado un espacio exento de control electoral.

SEGUNDA: La Municipalidad Provincial de Arequipa ha cumplido en un 16% con lo dispuesto en la Ley N.º 28440¹⁴², y en su propio reglamento, al momento de llevar a cabo el proceso de elecciones de autoridades municipales del centro poblado de San Isidro, 2016. Situación que no será objeto de sanción, pues hasta la fecha los organismos del Sistema Electoral no han iniciado algún proceso de fiscalización sobre este proceso, que además ha precluido.

TERCERA: Las principales deficiencias de la de la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, se encuentran plasmadas en lo siguiente:

- a) Faculta a un órgano político, carente de conocimientos en materia electoral, a conducir y fijar las condiciones de los procesos electorales de los centros poblados de su jurisdicción.
- b) Encarga la organización del proceso a un comité electoral conformado por ciudadanos de la jurisdicción, elegidos por sorteo, sin que se acredite su desvinculación a organizaciones políticas o conocimiento en materia electoral.
- c) Permite la vigencia de múltiples modelos de este proceso, diseñados por las municipalidades provinciales, a nivel nacional.
- d) Condiciona la participación del JNE y la ONPE en el proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados a la suscripción de un convenio

¹⁴¹ Revisar páginas 131.

¹⁴² Revisar páginas 110 a 113.

entre la municipalidad provincial y el organismo electoral. Y excluye la participación del Reniec en este tipo de procesos.

En suma, la Ley N.º 28440, limita el ámbito de acción constitucional del Sistema Electoral.

CUARTA: La formación de centros poblados se está incrementando en zonas rurales, frente al abandono del Estado. A ello se suma, que estos centros poblados no cuentan con un proceso electoral competitivo, igualitario e inclusivo de autoridades que les garantice la elección de un representante que vele por sus intereses y mejore sus condiciones y calidad de vida, todo ello debido a una tendencia centralizadora que se olvida y descuida a las zonas pobres y rurales del país.

QUINTA: Teniendo en cuenta que la municipalidad provincial no ha cumplido con desarrollar un proceso electoral observando las condiciones fijadas en la Ley N.º 28440, su propio reglamento y el marco jurídico en materia electoral, es necesario que se integre en esta labor a organismos especializados, como son el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Todo ello, con la finalidad de que cada una de las etapas del proceso electoral se desarrollen bajo los principios de representación, igualdad, transparencia e imparcialidad, que a su vez aseguren la vigencia del derecho de participación ciudadana.

SEXTA: Se ha comprobado la hipótesis planteada de acuerdo a las tablas N.º 9, 10, 13, 14, 15 y 16¹⁴³, en donde se puede apreciar que la Municipalidad Provincial de Arequipa y el Comité Electoral han desarrollado una labor deficiente durante el proceso de elecciones de autoridades municipales del centro poblado de San Isidro, 2016, por ser un órgano político y carente de conocimiento en materia electoral, situación que hace imperante la presencia del Sistema electoral en este tipo de procesos.

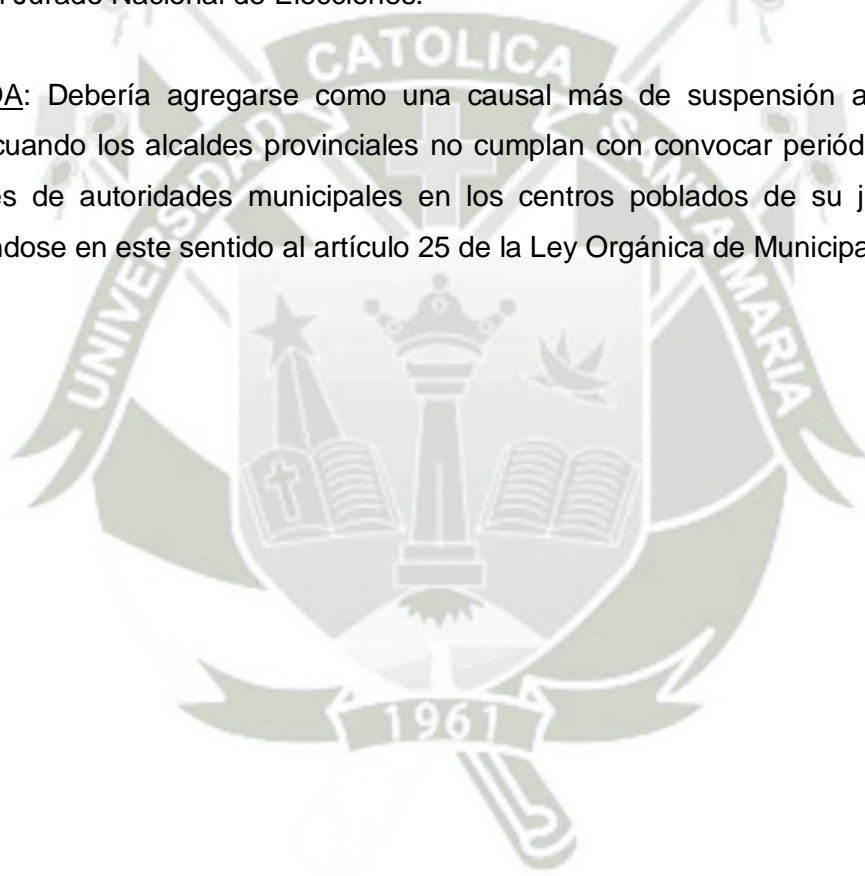
¹⁴³ Revisar páginas 110 a 113 y 130 a 133.

SUGERENCIAS

PRIMERA: Integrar a los organismos electorales en los procesos de elección de autoridades municipales de centros poblados, en cada una de sus etapas a través del Comité Electoral. Dentro del Comité electoral el JNE se encargaría de la fiscalización del proceso, el Reniec de la elaboración del padrón electoral y la ONPE de la organización del proceso, de acuerdo al marco constitucional y legal.

Así, para asegurar la labor de los organismos electorales se debería incorporar una categoría referida a centros poblados en el Registro de Autoridades Electas que maneja el Jurado Nacional de Elecciones.

SEGUNDA: Debería agregarse como una causal más de suspensión al cargo de alcalde, cuando los alcaldes provinciales no cumplan con convocar periódicamente a elecciones de autoridades municipales en los centros poblados de su jurisdicción, modificándose en este sentido al artículo 25 de la Ley Orgánica de Municipalidades.



PROPUESTA PARA EL PROYECTO DE LEY

1. Aspectos Generales

Esta propuesta tiene como objetivo limitar la actuación de las municipalidades provinciales en el proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados e incorporar a los organismos del Sistema Electoral en el proceso de electoral, a través de un Comité Electoral que tenga a su cargo el desarrollo del proceso. Para asegurar la consecución periódica de los procesos electorales, en pleno respeto de las garantías electorales se propone, implementar herramientas de seguimiento y sanción.

Un aspecto primordial, es que la participación de los organismos electorales en este tipo de elecciones, sea directa y no este supeditada a la suscripción de un convenio, con lo cual, se lograría lo siguiente:

- La Oficina Desconcentrada del JNE forma parte del Comité Electoral conoce, de manera previa y oportuna, la realización de los procesos de elección de autoridades municipales de centros poblados y participa en el proceso de inscripción de las listas de candidatos y da atención a los diferentes cuestionamientos.
- La Oficina Regional del Reniec forma parte del Comité Electoral y participa en la elaboración del padrón electoral.
- La Oficina Regional de ONPE forma parte del Comité Electoral y contribuye en la organización y planificación del proceso.
- Contar con la categoría de centros poblados en el Registro de Autoridades Electas.
- Las municipalidades provinciales siguen financiando los procesos electorales de su jurisdicción.
- Se garantiza la convocatoria periódica y oportuna de las elecciones.

PROYECTO DE LEY

LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 28440, LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE CENTROS POBLADOS

NUEVA LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE CENTROS POBLADOS

TÍTULO I

ACTIVIDADES PRELIMINARES

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley regula el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados, de acuerdo a lo previsto en el Capítulo XIII de la Constitución Política del Perú, el artículo 132 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, a la Ley N.º 26864, Ley Orgánica de Elecciones y a la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales.

En el proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados se elige a un alcalde y a cinco regidores, quienes forman una lista completa.

En caso de que surja alguna controversia en cuanto a los límites territoriales de los centros poblados, la municipalidad provincial deberá solicitar a la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros que emita un informe.

Artículo 2. Convocatoria

Corresponde al alcalde provincial convocar a elecciones de autoridades municipales de los centros poblados de su jurisdicción.

La convocatoria a elecciones de autoridades municipales se hace con una anticipación no menor de 155 días naturales a la fecha de su realización. La convocatoria debe mencionar la fecha de las elecciones, la cual no se modifica con posterioridad.

La convocatoria se comunica al Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en el plazo máximo de cinco días, más el término de la distancia, bajo responsabilidad. Asimismo, la convocatoria también se publica en la página web de la municipalidad provincial, sin perjuicio de las publicaciones que se ordenen en el Diario Oficial *El Peruano* y en el diario encargado de las publicaciones judiciales.

Artículo 3. Cronograma electoral

A efectos de llevar a cabo el proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados, el concejo provincial debe aprobar una ordenanza provincial que contenga un cronograma electoral que indique las fechas de los siguientes actos: conformación del comité electoral, publicación del padrón electoral inicial y de su aprobación, límite de inscripción de las listas de candidatos, sorteo de miembros de mesa y del acto de sufragio. Todo ello, de acuerdo a los plazos y lineamientos que se establecen en la presente ley.

El cronograma se publica el mismo día de su emisión hasta el término del proceso en los locales de las correspondientes municipalidades provincial, distrital y del centro poblado.

TÍTULO II

COMITÉ ELECTORAL

Artículo 4. Conformación del Comité Electoral

Una vez que los organismos electorales hayan tomado conocimiento de la convocatoria al proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados, en un plazo de 30 días calendario deberán nombrar a su representante y suplente, para que lo integre. De esta manera, el Comité Electoral estará integrado por un representante de la Oficina Desconcentrada del Jurado Nacional de Elecciones, un

representante de la Oficina Regional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales y un representante de la Oficina Regional del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil.

Los integrantes del Comité Electoral serán designados de acuerdo a los procedimientos internos que fije cada uno de estos organismos electorales.

El Comité Electoral será un órgano temporal, que tendrá vigencia durante la realización del proceso electoral de autoridades municipales de centros poblados.

Artículo 5.

El Comité Electoral goza de autonomía frente a la municipalidad provincial y está encargado de la organización del proceso electoral, para lo cual contará con la asesoría, el apoyo y la capacitación de los organismos electorales.

El Comité Electoral elegirá entre sus miembros a quién lo presidirá, y queda instalado en la fecha de su conformación.

Artículo 6. Quórum de instalación

El Comité Electoral se instala en un plazo máximo de tres días hábiles desde su conformación.

El quórum para la instalación del Comité Electoral es de tres miembros, se adoptan las decisiones por mayoría, en caso de empate, la presidencia dirime.

Artículo 7. Funciones del Comité Electoral

El Comité Electoral desarrolla sus funciones, con la asesoría y apoyo de los organismos electorales de la siguiente manera:

La Oficina Desconcentrada del Jurado Nacional de Elecciones brindará su la asesoría, apoyo y capacitación para la realización de las siguientes funciones del Comité Electoral:

1. Resolución en primer instancia de las observaciones al padrón electoral.
2. La fiscalización del padrón electoral y su aprobación.
3. La inscripción de listas de candidatos.
4. Resolver en primer instancia las impugnaciones contra la inscripción de candidatos, los miembros de mesa y el resultado del sufragio.
5. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo el proceso electoral.

La Oficina Regional de la Oficina Nacional de Procesos Electorales brinda asesoría, apoyo y capacitación en la realización de las siguientes funciones del Comité Electoral:

1. La organización del proceso electoral en el centro poblado.
2. La difusión del proceso electoral en la circunscripción del centro poblado.
3. La elaboración de los formatos y diseños de cédulas de sufragio, además del resto del material electoral.
4. La elaboración y provisión del material electoral necesario para los miembros de mesa.
5. La elección de los centros de votación y su acondicionamiento.
6. El sorteo de los miembros de la mesa de sufragio en acto público, así como su capacitación.
7. Realizar el cómputo del proceso electoral.
8. La supervisión del conteo realizado por los miembros de mesa.
9. La publicación de los resultados del proceso electoral el mismo día de su emisión en los espacios públicos del centro poblado en los que se desarrolle el proceso, asegurando su visibilidad y difusión, bajo responsabilidad.

10. La comunicación de los resultados al Comité Electoral.
11. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo el proceso electoral.

La Oficina Regional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil brindará su asesoría, apoyo y capacitación en la realización de las siguientes funciones del Comité Electoral:

1. Elaboración y publicación del padrón electoral inicial.
2. Absolución de tachas y observaciones al padrón electoral.
3. Disponer la publicación del padrón electoral inicial a los noventa días de efectuada la convocatoria, en un mínimo de tres locales.
4. Las demás que sean necesarias para llevar a cabo el proceso electoral.

Artículo 8. Resolución y plazos para resolver

El Comité Electoral es responsable de resolver en primera instancia las observaciones y tachas referidas al padrón electoral inicial en un plazo máximo de tres días.

Lo resuelto por el Comité Electoral es apelable ante la Dirección Nacional de Fiscalización de Procesos Electorales del Jurado Nacional de Elecciones, dentro de los tres días siguientes al acto de la notificación, que resolverá en instancia definitiva, dentro de los tres días posteriores de recibido el recurso de apelación.

Artículo 9. Aprobación del padrón electoral

Vencido el plazo para presentar observaciones y tachas al padrón electoral, o resueltas estas, el Comité Electoral aprueba y publica el padrón electoral final, con cincuenta días de anticipación a la fecha de sufragio en los lugares señalados en el artículo 2, de la presente ley; de no hacerlo al vencerse este plazo, el padrón electoral queda automática y definitivamente aprobado.

Asimismo, el padrón electoral se publica en la página web de la municipalidad provincial, hasta el término del proceso electoral.

TÍTULO III

INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS

Artículo 10. Reelección

No hay reelección inmediata para los alcaldes de las municipalidades de centros poblados. Transcurrido otro periodo, como mínimo, pueden volver a postular sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es irrenunciable.

Artículo 11. Requisitos

Para ser candidato a alcalde o regidor de la municipalidad de centro poblado se requiere:

1. Ser ciudadano en ejercicio, tener Documento Nacional de Identidad y estar inscrito en el padrón electoral del centro poblado.
2. Domiciliar en el centro poblado donde se postule, cuando menos dos años continuos previos a la fecha de la convocatoria.

Se encuentran impedidos de postular a este tipo de procesos los integrantes del consejo municipal provincial a donde pertenezca el centro poblado.

Artículo 12. Las listas se conforman por los siguientes cargos:

1. Un alcalde.
2. Cinco regidores.

Los impedimentos para ser candidatos son los mismos que se consignan en el artículo 57 de la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones y el artículo 8 de la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales.

Artículo 13. El cierre de inscripción de las listas de candidatos se cumple a los sesenta días calendario antes de la fecha de elección. La solicitud de inscripción debe estar suscrita por todos los candidatos.

Las listas de candidatos deben ser presentadas por el personero en un solo documento y deben contener:

1. Nombre de la lista que postula.
2. Nombres y apellidos completos, firma y número del Documento Nacional de Identidad de los candidatos. Adjuntando copia del DNI de los candidatos.
3. El número correlativo que indique la posición de los candidatos a regidores en la lista, que debe estar conformada por no menos de un 30% de hombres o mujeres, no menos del 20% de ciudadanos y ciudadanas jóvenes menores de veintinueve años de edad.
4. Declaración jurada de cada uno de los candidatos, manifestando su voluntad de postular a determinado cargo como parte de una lista, así como de cumplir los requisitos contemplados en la presente ley.

Artículo 14. En la solicitud de inscripción de la lista de candidatos se consigna también los nombres y apellidos completos, firma y número de DNI del personero de la lista, además de una dirección para las notificaciones.

Artículo 15. El Comité Electoral recibe todas las solicitudes de listas de candidatos que cumplan con lo señalado en los artículos precedentes, o que estén inscritos en el Registro de Organizaciones Políticas del JNE, y podrá solicitar la subsanación en caso de contener errores, notificando al personero de las listas, el mismo que debe hacerlo dentro de los tres días naturales siguientes de notificado, de lo contrario será declarada improcedente la inscripción.

Artículo 16. Las listas de candidatos que cumplan con los requerimiento indicados son publicadas por el Comité Electoral con una anticipación de cincuenta días a la fecha de las elecciones, en los locales correspondientes a las municipalidades provincial, distrital y del centro poblado, así como en los espacios públicos del centro poblado en el que se desarrollará el proceso. Todo ello, también se publica en la página web de la municipalidad provincial durante un periodo mínimo de tres días.

Artículo 17. Dentro de los tres días siguientes a la publicación a que se refiere el artículo anterior, cualquier elector o lista de candidatos, a través de su personero legal, puede formular tacha contra cualquiera de los candidatos, fundada en el incumplimiento de los requisitos señalados en la presente Ley. La tacha deberá ser acompañada con prueba instrumental.

Artículo 18. El Comité Electoral resuelve las tachas contra los candidatos en un plazo máximo de tres días de interpuestas. Lo resuelto por esta instancia es apelable ante la municipalidad provincial, en el término de tres días posteriores a la notificación y lo resuelto por aquella dentro del mismo plazo.

Artículo 19. Consentida la inscripción de las listas de candidatos, el Comité Electoral efectúa la inscripción definitiva de las listas de candidatos y dispone su publicación con una anticipación de cincuenta días a la fecha de la elección en el local de la municipalidad del centro poblado y en los locales de votación. Asimismo, las listas aprobadas se publican en la página web de la municipalidad provincial hasta el término del proceso electoral.

Artículo 20. El Comité Electoral dispone la ubicación de las candidaturas con sus respectivos números en la cédula de sufragio, mediante sorteo público, en presencia de un representante de la municipalidad provincial y los personeros de las listas de candidatos. Dicho sorteo se efectuará con treinta días de anticipación a la fecha de las elecciones.

El número de cada lista responderá al orden en que fueron presentadas para su inscripción.

TÍTULO IV

PROCLAMACIÓN DE RESULTADOS

Artículo 21. La lista que logre mayor votación será declarada ganadora, alcanzando el derecho de colocar al alcalde y sus cinco regidores.

Artículo 22. El alcalde provincial proclama, por medio de decreto de alcaldía, a los candidatos que hayan sido electos para el desempeño de los cargos de alcalde y regidores, ratificando el resultado de cada centro poblado. Asimismo, comunica el cuadro de autoridades electas al Jurado Nacional de Elecciones, a efectos de implementar la categoría de Centros Poblados en su Registro de Autoridades Electas.

TÍTULO V

IMPUGNACIÓN CONTRA LOS RESULTADOS

Artículo 23. De las impugnaciones

Las impugnaciones contra el resultado del sufragio publicado por el Comité Electoral se interponen dentro de los tres días contados a partir de la publicación de los resultados y serán resueltas en primera instancia por ese órgano.

Artículo 24. El Comité Electoral, en primera instancia, y la Dirección Nacional de Fiscalización de Procesos Electorales, en segunda instancia, puede declarar la nulidad de la votación realizada en las mesas de sufragio, así como la nulidad de las votaciones.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

PRIMERA. Modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades

Modifíquese el artículo 25 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que queda redactado de la siguiente manera:

“Artículo 25.- Suspensión del cargo

El ejercicio del cargo de alcalde o regidor se suspende por acuerdo de concejo en los siguientes casos:

(...)

6. Cuando el alcalde provincial no cumpla con convocar a elecciones en los centros poblados de su jurisdicción.

(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Implementación de la categoría de centros poblados en el Registro de Autoridades Electas

Con el objetivo de implementar la categoría de centros poblados en el Registro de Autoridades Electas del portal web del Jurado Nacional de Elecciones, todos los alcaldes provinciales, dentro de los primeros treinta días hábiles de la entrada en vigencia de esta ley, están obligados a remitir al Jurado Nacional de Elecciones lo siguiente:

1. La relación de todos los consejos municipales de centros poblados que existan en su jurisdicción, indicando los periodos de gestión, fecha de inicio y de término.
2. El nombre completo y número del documento de identidad de las autoridades municipales de los centros poblados y de su organización política.

SEGUNDA. Remisión de información al Reniec

Los alcaldes provinciales, dentro de los primeros treinta días hábiles de la entrada en vigencia de esta ley, están obligados a remitir al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, la relación completa de los habitantes que residen en cada uno de los centros poblados de su jurisdicción, precisando los nombres completos y sus correspondientes números de identidad. Bajo responsabilidad, a efectos de contribuir en la elaboración de los padrones electorales de los centros poblados.

TERCERA.

La implementación de la categoría de centros poblados por parte del Jurado Nacional de Elecciones y de los padrones electorales de los centros poblados se realizará de manera gradual, respetando las particularidades que cada organismo electoral para su puesta en marcha.

CUARTA.

En los casos no previstos en la presente ley es aplicable, en lo que resulte pertinente, las disposiciones establecidas en la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones y la Ley N.º 26864, Ley de Elecciones Municipales.

Quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en la presente ley.

QUINTA. La presente ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El proyecto de ley propuesto tiene como antecedentes el Proyecto de Ley N.º 1904/2012-CR, que propone modificar los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 7, e incorpora los artículos 9 y 10 a la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, el Proyecto de Ley N.º 1002/2011-CR, Nueva Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados y el Proyecto de Ley N.º 3659/2009-CR, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados y que modifica artículos de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

Todos estos proyectos han sido iniciativas que han buscado brindar algunas herramientas que mejoren el desarrollo de las diferentes etapas de los procesos de elecciones de autoridades municipales en los centros poblados. Iniciativas que consideramos que han sido insuficientes por los fundamentos que desarrollaremos a continuación, los cuales refuerzan la pertinencia de reformar el modelo de elección de autoridades municipales de centros poblados.

I. INTRODUCCIÓN

En principio, debe tenerse en cuenta que la Ley N.º 28440, ha cumplido más de 10 años desde que fue publicada, por lo que corresponde realizar una evaluación con la finalidad de determinar los alcances positivos y negativos de la misma. Para ello, en líneas generales se puede señalar que, esta norma encarga el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados a las municipalidades provinciales de sus respectivas jurisdicciones y a su vez a comités electorales, designados a través de un sorteo entre los pobladores de la zona.

Todo esto, supone que órganos de gobierno con autonomía política, económica y administrativa, y que ciudadanos de áreas rurales, ambos apartados de la dinámica del cumplimiento de las garantías electorales tengan a su cargo una tarea que, constitucionalmente, es de competencia del Sistema Electoral. A ello se debe sumar, que la norma en referencia solo contiene criterios genéricos que dificultan su aplicación y que además, a la fecha los organismos electorales no han definido cuáles son los lineamientos que en materia electoral deben regir este tipo de procesos, con el objetivo de uniformizar las condiciones de estos a nivel nacional.

Frente a ello, se debe agregar que antes de la Reforma Constitucional del año 2002, las municipalidades de centros poblados eran reconocidas como órganos de gobierno local, situación que cambió, considerándose únicamente como niveles de gobierno al regional, provincial y distrital. Sin embargo, esta reforma constitucional no ha detenido el crecimiento de los centros poblados, que en la actualidad superan largamente a los distritos y las provincias del Perú (existen 1646 municipalidades distritales y 196 provinciales), pues son 2437¹⁴⁴.

Cabe agregar que, en el Perú las zonas de mayor pobreza son Cajamarca, Amazonas y Huancavelica, seguidas por Loreto, Huánuco, Pasco, Ayacucho, Apurímac y Puno, según el Índice de la Pobreza Total por departamento, publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2014)¹⁴⁵. Y es precisamente, en tales regiones en donde se produjo un incremento del número de municipalidades de centros poblados. Por ejemplo, en Cajamarca se ha registrado un continuo aumento, existiendo en la actualidad 327 municipalidades de centros poblados, frente a 114 municipalidades distritales. Situación que se replica en Huancavelica, en donde en la actualidad existen 88 municipalidades distritales frente a 252 de centros poblados, y en Puno que cuenta con 96 municipalidades distritales, frente a 308 municipalidades de centros poblados¹⁴⁶. En consecuencia, claramente se puede apreciar que en los ejemplos citados (zonas de pobreza), el número de centros poblados en referencia excede hasta en tres veces al número de municipalidades distritales.

Asimismo, es importante mencionar que la elaboración del padrón electoral, instrumento primordial para legitimar el resultado de las elecciones en los procesos electorales, es elaborado por el comité electoral o la municipalidad provincial, sin la intervención ni supervisión del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Esto ocurre porque la Ley N.º 28440, ha excluido la participación de cualquier organismo

¹⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2015. Disponible en el enlace web https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html

¹⁴⁵ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Evolución de la pobreza monetaria en el Perú, 2015, (pág. 19) Lima. Disponible en el enlace web https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/exposicion_inei_pobreza2015.pdf, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

¹⁴⁶ Al parecer, en el año 2015, la situación mejoró para Amazonas, pero para Loreto, Huánuco, Pasco, Huancavelica, Ayacucho, Apurímac y Puno, esta condición se mantuvo desfavorable, según la información publicada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados 2015. Disponible en el enlace web https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html

electoral en esta etapa, lo cual pone en entredicho el contenido de tal instrumento y en consecuencia de los resultados de las votaciones.

Otro punto importante es que, las municipalidades provinciales a nivel nacional han elaborado reglamentos con diferentes condiciones para llevar a cabo las elecciones de autoridades municipales en centros poblados.

Este contexto evidencia la situación de vulnerabilidad y abandono de la población asentada en las zonas rurales y pobres más alejadas, quienes ante el olvido de los órganos de gobierno de su jurisdicción tuvieron que organizarse conformando instancias políticas submunicipales como son los centros poblados. Según la Defensoría del Pueblo, toda esta situación se produce porque los niveles de gobierno formalmente constituidos (municipalidades provinciales y distritales) no atienden ni resuelven la problemática de sus territorios más alejados¹⁴⁷. Situación que se replica, en lo que se refiere a los procesos electorales, en donde la Ley N.º 28440, ha negado la presencia directa y vinculante del Sistema Electoral.

II. PROCESO DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE CENTROS POBLADOS SEGÚN LA LEY N.º 28440

Como aspecto general, señalaremos que a partir del contenido del artículo 5 de la Ley N.º 28440, algunas municipalidades provinciales determinan las condiciones de un proceso electoral a través de reglamento aprobado mediante una ordenanza provincial. Todo ello sin que exista un organismo especializado que supervise la labor de la municipalidad, así como, el cumplimiento de los lineamientos electorales establecidos por cada uno de los organismos electorales, competentes en materia electoral, según lo dispuesto en el Capítulo XIII de la Constitución.

En esta parte se analizará los defectos contenidos en la Ley N.º 28440, bajo dos aspectos, el primero se refiere a los actores que participan en el proceso de elección de autoridades municipales en los centros poblados, y el segundo, es sobre el diseño del proceso electoral.

¹⁴⁷ Defensoría del Pueblo (2010). Documento Defensorial N° 13: "Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado (p. 79-81). Disponible en el enlace web <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Documento-Defensorial-13.pdf>, consultado por última vez el 21 de enero de 2017.

Respecto a la convocatoria, la norma objeto de análisis contempla que es el alcalde provincial quien se encarga de esta labor, que debe ser comunicada al Jurado Nacional de Elecciones –JNE–, bajo responsabilidad¹⁴⁸ (la norma no precisa plazo para esta acción). Aquí, debe resaltarse que esta facultad no tiene mayor alcance si es que esta comunicación acerca de la realización del proceso electoral no es oportuna, o si es que el JNE, llegado el caso, no ejerce plenamente tales facultades constitucionales. A lo que se suma que, tampoco existe un control o registro que contenga en qué momento debe convocarse a elecciones, que sirva para que se cumpla el periodo de elecciones.

Tomando en cuenta que el contexto de los centros poblados, que además no son un órgano de gobierno y que dependen de la municipalidad provincial, es imperante que sea el Sistema Electoral, a través de sus órganos desconcentrados y regionales, el que dirija el proceso bajo los lineamientos constitucionales y legales vigentes.

Esta propuesta, evitaría lo que sucede en la actualidad, como que la participación de los organismos electorales en los centros poblados este sujeta a condiciones o que un organismo electoral pueda retirarse unilateralmente de un proceso de elecciones, tal como ocurrió en el centro poblado San Lucas de Colán, provincia de Paita departamento de Piura, del año 2012¹⁴⁹. Debe agregarse que en tal localidad, se registraron actos de violencia, debido a la inconformidad de la población frente a la actuación de la municipalidad provincial en este tipo de proceso. Frente a esta situación de violencia, la ONPE decidió retirarse del lugar. Aquí, es conveniente resaltar que, la ONPE que tiene como función esencial velar por la obtención de la fiel expresión de la voluntad popular, manifestada a través de los procesos electorales, sin embargo en su convenio denominado de Cooperación Técnico Electoral (el que se firma entre cualquier municipalidad provincial y la ONPE), se señala que ante alguna

¹⁴⁸ Ley 28440. Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados (2004). Art. 2: El alcalde provincial convoca a elecciones con ciento veinte días naturales de anticipación al acto del sufragio, comunicando el acto al Jurado Nacional de Elecciones, bajo responsabilidad.

[...]

¹⁴⁹ Jurado Nacional de Elecciones (2012). Resolución N.º 0280-2012-JNE. Lo acontecido en el proceso de elección de autoridades municipales del Centro Poblado San Lucas de Colán quedó registrado en la Resolución N.º 0280-2012-JNE, que analizó una denuncia de una serie de irregularidades cometidas en las diferentes etapas del proceso, concluyó en que no existen las herramientas normativas necesarias para atender los asuntos de justicia electoral que pudieran suscitarse en el marco de los procesos electorales en centros poblados.

irregularidad en el proceso, específicamente, la pérdida de legitimidad del comité electoral¹⁵⁰, ellos suspenden su servicio de apoyo y de asistencia técnica electoral, es decir, se retiran¹⁵¹.

Asimismo, debe atenderse que los mecanismos para regular cada etapa del proceso no han sido regulados, solo se precisa que el Comité Electoral resuelve las impugnaciones contra el resultado del sufragio y como segunda o última instancia decide la municipalidad provincial. Ahora, si los ciudadanos deciden iniciar un proceso de acción de amparo en defensa del ejercicio de sus derechos políticos con motivo de un proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados, es muy probable que al llegar su cuestionamiento a segunda instancia, suceda lo ocurrido en el Expediente N.º 03379-2009-PA/TC. En donde el supremo intérprete de la Constitución fundamentó su decisión en el principio de seguridad jurídica electoral, pues al momento de su pronunciamiento el proceso electoral ya había concluido y los resultados ya se habían publicado, oficialmente. De esta manera, las afectaciones a los derechos fundamentales en el proceso devinieron en irreparables, motivo por el cual el pedido fue declarado improcedente.

III. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN DE LA LEY N.º 28440 A TRAVÉS DE UNA NUEVA LEY

Para que el modelo de elección de autoridades municipales de centros poblados contribuya a asegurar la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector se requiere, principalmente, del establecimiento de las reglas de juego plurales uniformes, en donde los actores estratégicos interactúen, en un entorno de respeto del

El comité electoral está a cargo de la organización del proceso, el cual está formado por cinco pobladores que domicilien dentro de la delimitación territorial de la municipalidad del centro poblado. La designación de los pobladores se hará por sorteo realizado en acto público y en presencia de los representantes de la municipalidad provincial y distrital. Artículo 3 de la Ley N.º 28440.

El modelo del Convenio de Cooperación Técnica Electoral de la ONPE con los gobiernos provinciales contempla en su cláusula novena, lo siguiente: *El presente convenio podrá ser resuelto de común acuerdo por las partes, para lo cual se suscribirá la adenda de resolución correspondiente.*

Asimismo, **LA ONPE** podrá resolver de pleno derecho el convenio cuando se susciten los siguientes casos:

- La pérdida de legitimidad y/o autonomía del comité electoral encargado de organizar y dirigir la elección de autoridades de las Municipalidades de los Centros Poblados.
- La falta de garantías para la realización de elecciones limpias, transparentes y respetuosas de la libre voluntad de los electores.

[...]

marco constitucional de las libertades políticas y las garantías hacia el cumplimiento de los derechos fundamentales. Los actores que participan en este proceso deben relacionarse entre sí y con las instituciones, en este caso con los organismos electorales y los órganos municipales¹⁵². Siendo que estas características se deben observar en las tres etapas del proceso, inicial, intermedia y final.

En ese sentido, para que el JNE pueda advertir o tomar parte en este tipo de procesos requiere, indefectiblemente, formar parte del Comité Electoral, a efectos de que no exista el riesgo de la no remisión de información por parte de la municipalidad provincial acerca del proceso electoral¹⁵³. Esta participación activa y directa también debe alcanzar a la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, a través de sus oficinas regionales, para el desarrollo de sus funciones constitucionalmente asignadas. Con esta figura se evitaría que la lentitud de los gobiernos provinciales al enviar solicitudes de participación o información y que esto afecte el normal desarrollo de un proceso¹⁵⁴.

De esta manera, se aseguraría que la elaboración del padrón electoral esté a cargo de la Oficina Regional del Registro Nacional de Identidad y Estado Civil –Reniec–, a efectos de que sea factible el cotejo de la información referida a los electores, a pesar de que este organismo no cuente con el ubigeo de centros poblados (cuarto ubigeo).

Esta propuesta también incluye que se uniformice los mecanismos de inscripción de las listas de candidatos a nivel nacional.

Para tales efectos bastará con cursar una comunicación simple con una anticipación de hasta 3 días hábiles.

¹⁵² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Informe Sobre Seguridad Ciudadana. Párr. 39. Disponible en el enlace web <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridaddiv.sp.htm>

¹⁵³ Jurado Nacional de Elecciones. Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la Asesoría y Fiscalización de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados entre el Jurado Nacional de Elecciones y la municipalidad provincial. Disponible en el enlace web http://portal.jne.gob.pe/Archivos/conv_marco_afe.doc. Cláusula quinta: Obligaciones de la Municipalidad En cumplimiento del presente Convenio, **LA MUNICIPALIDAD** asume los compromisos siguientes: [...]

5.4. Remitir a **EL JNE** los siguientes documentos:

- 5.4.1. La ordenanza provincial que aprueba el reglamento y cronograma electoral,
- 5.4.2. El padrón electoral, y el acta de publicación del mismo donde se consigne la fecha de realización del acto y el plazo para el procedimiento de tachas,
- 5.4.3. La relación de listas de candidatos que postulan,
- 5.4.4. La dirección del inmueble donde se instalará el centro de votación, y horario de la jornada electoral, así como los resultados electorales, una vez proclamados por el alcalde provincial.

¹⁵⁴ El Jurado Nacional de Elecciones suele requerir el envío de una serie de documentos tales como la ordenanza de convocatoria, el cronograma, el padrón electoral, entre otros, a efectos de contar con la información necesaria para cumplir con su labor fiscalizadora en este tipo de procesos.

Asimismo, con el modelo propuesto se asegura la presencia efectiva de la Oficina Regional de la ONPE, durante toda la etapa de planificación del proceso, bajo toda circunstancia. Todo esto permitiría que posteriormente, se establezca un calendario fijo de este tipo de procesos que permita una actuación cada vez más oportuna y efectiva de los organismos electorales.

El punto de partida para asegurar la eficacia y participación del Sistema Electoral en el proceso de elecciones de centros poblados, es la implementación de una categoría de centros poblados en el Registro de Autoridades Electas que se encuentra vigente en el portal del Jurado Nacional de Elecciones, a partir de la información que se obtenga del Directorio Nacional de Municipalidades de Centro Poblado del Instituto Nacional de Estadística e Informática y de las municipalidades provinciales, a nivel nacional. Este registro deberá encontrarse siempre actualizado con la información que puedan remitir las municipalidades provinciales a nivel nacional, y la que manejen los propios organismos electorales.

En suma, lo que se quiere resaltar, es que esta propuesta se orienta a la vigencia de los valores de libertad, respetando los derechos humanos y el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal, a través de un sistema claro, que prevalezca en todo tipo de unidades territoriales, en pos de la gobernabilidad. Así se contará con una democracia representativa¹⁵⁵, cuya finalidad se fundaría en la regulación de los procesos de elección de autoridades municipales en todos los niveles, como una necesidad de la población para asegurar la transferencia de representación del conjunto de ciudadanos a las autoridades legítimamente elegidas. Esto también propiciará la política de integración del territorio que olvido considerar algunas herramientas para que los centros poblados lograsen integrarse a sus respectivos distritos, eliminando las zonas exentas de control constitucional.

Como medida adicional se debe agregar que, teniendo en cuenta que la convocatoria del proceso de elección estaría a cargo del alcalde provincial, la remisión del presupuesto electoral también estaría a cargo de la municipalidad provincial. Para asegurar ello, se propone incorporar como una causal de suspensión del cargo del alcalde o regidor, la no convocatoria o la convocatoria tardía a elecciones de

¹⁵⁵ D. Nohlen y otros (1998) Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina (p. 28). México: IIDH/CAPEL. Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/12231.pdf>

autoridades municipales de centros poblados de su jurisdicción, en el artículo 25 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA REGULACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa de Ley no es contraria a lo que dispone la Constitución Política del Perú, pues su punto de partida es asegurar la vigencia de su Capítulo XIII, en todo el territorio nacional y de esta manera garantizar los derechos políticos y la voluntad política de los ciudadanos de centros poblados.

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

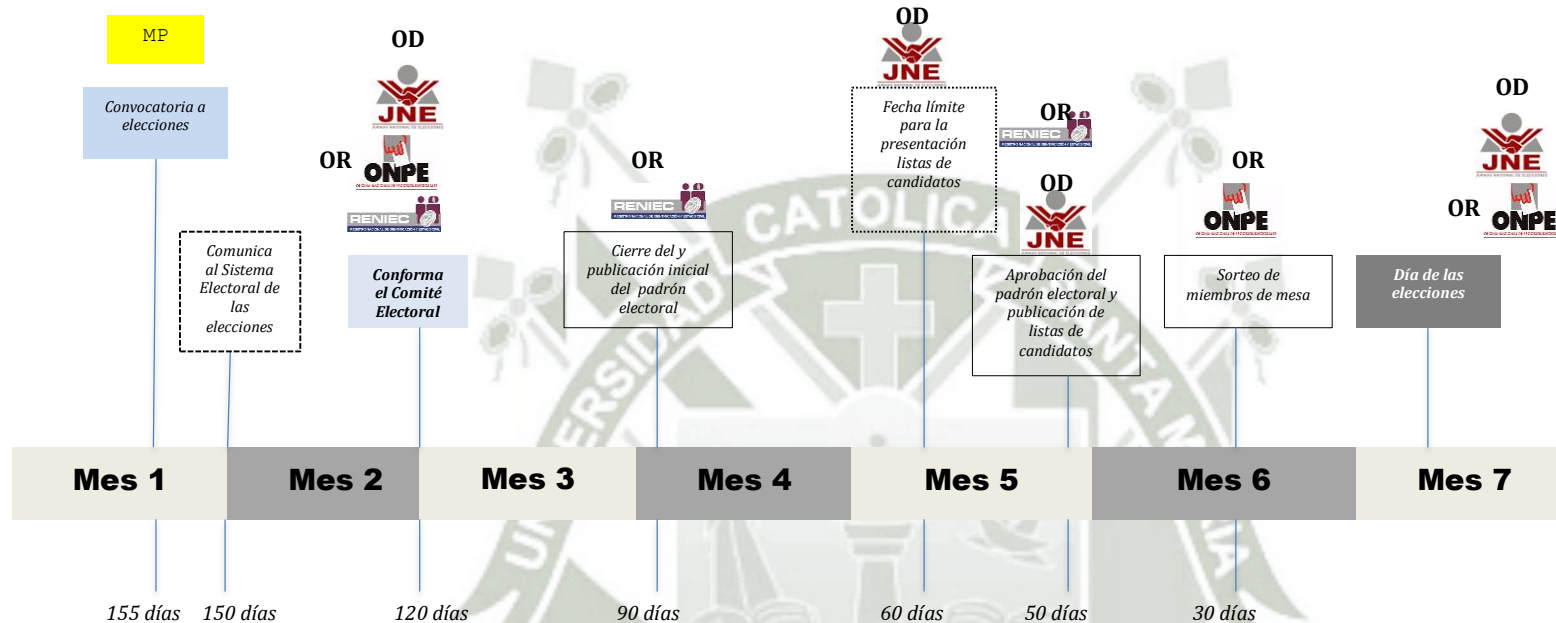
El presente Proyecto de Ley genera mayores beneficios de los gastos que podría ocasionar, Cabe resaltar que la Ley del Canon¹⁵⁶ prevé que un porcentaje del canon debe ser invertido en los centros poblados, disposición que al ser efectivamente aplicada podría proporcionar los recursos necesarios para atender esta propuesta que involucra a todos los organismos electorales en pos de asegurar la transferencia de la representación del conjunto de ciudadanos a las autoridades que serían legítimamente elegidas.

Arequipa, marzo de 2017.

¹⁵⁶ Ley 27506, Ley de Canon (2001). Arts. 2 y 7.

Gráfica N.º 18: Propuesta de Proyecto de Ley

PROPUESTA DE MODELO DE ELECCIONES DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE CENTROS POBLADOS



Municipalidad provincial

- Convoca a elecciones.
- Alcalde proclama los resultados y los comunica a INEI, ONPE, Reniec y JNE.

OFICINA DESCONCENTRADA

- Aprueba el padrón electoral.
- Participa en la inscripción de listas de candidatos.
- Participa con fiscalizadores en las elecciones.
- Actúa como segunda instancia, en caso de nulidad de elecciones o sobre resultados.

Oficina Regional

Organiza el proceso.



Oficina Regional



Elabora el padrón electoral.

HERRAMIENTAS:

- Categoría de centros poblados en el Registro de Autoridades Electas del JNE.
- Implementación de nueva causal de suspensión para el alcalde provincial, en caso de que no convoque a elecciones en los centros poblados de su jurisdicción, oportunamente.

FINALIDAD

- Integración del Sistema Electoral: Comité Electoral conformado por un representante de cada organismo electoral, que se encarga del desarrollo del proceso.
- Eliminación de convenios de cooperación.

LINEAMIENTOS

- Limitación de la actuación de la municipalidad provincial.
- La municipalidad provincial financia el proceso.
- Plazos de acuerdo a la Ley Orgánica de Elecciones.
- El proyecto establece las condiciones del proceso.
- Se prohíbe la reelección de manera expresa.
- Primera instancia: Comité Electoral (Oficina Desconcentrada del JNE, Oficina Regional de ONPE y Reniec) y Segunda instancia: DNFPE.

REFERENCIAS

1. Bernal, E.(1999) La Constitución de 1993, Análisis Comparado (p. 749). Lima: RAO.
2. Chávez Granadino, J. (1999) ¿Los Jóvenes a la Obra?: Juventud y Participación Política. Agenda Perú. Lima.
3. Delgado Chalco, K. N. (2001): La Participación Política y Ciudadana. Escuela de Postgrado de la Universidad Católica de Santa María. Arequipa.
4. Duverger, M. (1970). Instituciones políticas y Derecho Constitucional, (143-144) Barcelona: Ediciones Ariel S.A.
5. Favela Herrera, A (2013) Teoría y Práctica de las Nulidades Electorales, México: Editorial Limusa.
6. Gaceta Jurídica (2013). La Constitución Comentada. Tomo I y III, (p. 288). Lima.
7. García, M. V. (2005): Elementos de Derecho Electoral, 3º Edición.(p. 22.) Valencia: Tirant Lo Blanch.
8. García Soriano, M. V.(2010) Elementos de Derecho Electoral, Tercera edición, Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
9. García Toma, V. (2013) Derechos Fundamentales. Lima: Editorial ADRUS.
10. García Toma, V.(2014) Teoría del Estado y Derecho Constitucional (p. 49). 4ª Edición. Lima: ADRUS.
11. Guzmán Napurí, Christian (2015). La Constitución Política, Un análisis funcional. Lima: Gaceta Jurídica.
12. Pascua Mateo, F. (2010). Estado Democrático y Elecciones Libres: Cuestiones Fundamentales de Derecho Electoral (p. 233). Pamplona: Aranzadi S.A.
13. Pazo Pineda, O. A.(2014) Los Derechos Fundamentales y el Tribunal Constitucional. Lima: Gaceta Jurídica.
14. Picado, S (2007): Comparación del Derecho Electoral en América Latina. Strömsborg: Instituto de Democracia y Asistencia Electoral.
15. Sagüés, N. P. (2003) Elementos de Derecho Constitucional, Tomo I, Buenos Aires: Editorial Astrea.

16. Sartori, G (1968): Political Development and Political Engineering, en John D. Monggomery y Albert O Hirschman, Public Policy. Cambridge, Cambridge University Press.
17. Schneider, H.P (1991) Democracia y Constitución, (p. 264) Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
18. Rosas Alcántara, J. (2015): El Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en sus conceptos claves, Un enfoque doctrinario y jurisprudencial, Gaceta Jurídica. Lima.

HEMEROGRAFÍA

1. Acuerdo Nacional: Políticas de Estado (2014) Lima: Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. Disponible en el enlace web <http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/1-fortalecimiento-del-regimen-democratico-y-del-estado-de-derecho/>
2. Aurazo, M. (2005) La cifra repartidora en los procesos electorales en el Perú. Lima: JNE Disponible en el enlace web <http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/educivicaelectoral/marteselectorales/cifraRepartidora.pdf>
3. Biblioteca Nacional Digital. De Chile. La lenta Maduración de una Institucionalidad Democrática. Elecciones, Sufragio y Democracia en Chile (1810-2012). Disponible en el enlace web <http://www.memoriachilena.cl/602/w3-article-3382.html>
4. Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2009). Informe sobre Seguridad Ciudadana. Párr. 39. Disponible en el enlace web <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadiv.sp.htm>
5. Cuadernos para el Diálogo Político 1 (2013). Revocatoria, Control y Gobernabilidad Democrática. Asociación Civil Transparencia. Lima.
6. Dalla Vía, A. R. Derechos Políticos, Normativa Electoral y Equidad en los Procesos Electorales. Cuaderno de Capel 57, (p. 1). Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29275.pdf>
7. Defensoría del Pueblo (2010). Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado. Serie Documentos Defensoriales- Documento N.º 13. Lima. Disponible en el enlace web

- <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Documento-Defensorial-13.pdf>
8. Diccionario Electoral, IIDH-CAPEL, (1988), 1º Edición, (p. 646.) San José de Costa Rica. Disponible en el enlace web http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/pnabi451.pdf
 9. Elecciones, ONPE, Lima, 2004.
<https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0026.pdf>
 10. García Belaunde, D (2003). Estado y Municipio en el Perú. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. (p. 399) México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Disponible en el enlace web <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr22.pdf>
 11. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015, 2014, 2013, 2012, 2011 y 2010). Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2015, 2014, 2013, 2012, 2011 y 2010. Disponible en el enlace web https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html
 12. Jorquera Beas, D. (2011) Gobernanza para el Desarrollo Local. Documento de Trabajo N.º 95. Rimisp- Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (p. 1). Santiago (Fecha de consulta 13.12.2015). Disponible en el enlace web http://www.rimisp.org/wp-content/files_mf/1366307608n952011gobernanzaparadesarrollolocaljorquera.pdf
 13. Jurado Nacional de Elecciones (2012). Hacia una reforma integral de la Legislación Electoral, Primera reunión de trabajo. Boletín N.º 01, abril 2012, Jurado Nacional de Elecciones (p. 10). Disponible en el enlace web <http://idc-dnef.com/documentos/archivos/1347461233.pdf>
 14. López Jiménez, S. (2001). Democracia y Gobernabilidad: Actores, Instituciones y Condiciones, Red Participa Perú (p. 10). Disponible en el enlace web http://propuestaciudadana.org.pe/red/apc-aa/archivos-aa/068d5099c088d67686280321657b29ee/_43__Democracia_y_gobernabilidad.pdf
 15. Mesa de Sufragio: Experiencias De Conformación En Centros Poblados: Comicios 2006 (2007). Documento de Trabajo N.º 15. ONPE. Lima, 2007.
 16. Elecciones Perú. ¿Cuántos peruanos podrán votar en las Elecciones Generales? (2016). Disponible en el enlace web

- <http://www.eleccionesenperu.com/informacion-electoral-numero-electores-habilitados-para-votar-153.html>
17. Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009. Capítulo IV Venezuela, (párr.. 473) Disponible en el enlace web <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/cap.4Venezuela09.sp.htm>
 18. Informe Venezuela, CIDH, 2009b, cap. II, párr. 18.
 19. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Evolución de la pobreza monetaria en el Perú, 2015, (p. 19) Lima. Disponible en el enlace web https://www.inei.gob.pe/media/cifras_de_pobreza/exposicion_inei_pobreza2015.pdf
 20. Asociación Civil Transparencia (2013). La Necesaria Reforma Política y Electoral en el Perú. Cuadernos para el Diálogo Político. Lima. Disponible en el enlace web: http://transparencia.org.pe/documentos/la_necesaria_reforma_politica_y_electoral_en_el_peru.pdf
 21. March, James & Olsen Johan P (2009) The Logic of Appropriateness. En: The Oxford HandBook of Political Science. (p. 5). New York: University of Oslo. Centre for European Studies. Arena. Disponible en el enlace web http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2004/wp04_9.pdf
 22. Nohlen. D (1987). La reforma electoral en América Latina: seis contribuciones al debate. (p. 20) San José de Costa Rica: IIDH-Capel. Disponible en el enlace web http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNABI803.pdf
 23. Nohlen, D. (2004) Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción (pp. 9-10). Lima: IDEA. Disponible en el enlace web <http://iknowpolitics.org/sites/default/files/sistemas20electorales20y20reforma20electoral.pdf>
 24. Nohlen, D. (1992): Sistemas Electorales y Gobernabilidad (p. 2). Barcelona: Universität Heidelberg. Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf>
 25. D. Nohlen y otros (1998) Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina (p. 487). México: IIDH/CAPEL. Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/12231.pdf>
 26. Oficina Nacional de Procesos Electorales (2004). La Administración Electoral en el Perú, Funciones, competencias y organismos electorales. Lima.

- Disponible en el enlace web <http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/156/2003/01/148.pdf>.
27. Picado, S. (2007). Derechos Políticos, Institute For Democracy and Electoral Assistance,
 28. Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral (2016) (p. 2). Disponible en el enlace web www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/III.pdf
 29. Portal del Jurado Nacional de Elecciones. Información institucional. <http://portal.jne.gob.pe/informacioninstitucional/quienessomos/Historia%20del%20JNE.aspx>
 30. Presno Linera, M. (2012): El Derecho de voto como derecho fundamental, Revista Mexicana de Derecho Electoral, México julio – diciembre 2012. Disponible en el enlace web: <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/9979/12007>
 31. Salcedo, C y otros: La Administración Electoral en el Perú. Funciones, competencias y organismos electorales, (p. 17). Disponible en el enlace web <http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/156/2003/01/148.pdf>
 32. Sistemas electorales (1998). Red de Conocimientos Electorales. Disponible en el enlace web <https://aceproject.org/ace-es/topics/es/onePage>
 33. Schmidt, J. (1987) La Notion D'égalité dans la Jurisprudence de la Cour Suprême Des États-Unis D'Amérique. "La noción de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Suprema de los Estados Unidos", Revue Internationale de Droit Comparé (p. 61), Revista Internacional de Derecho Comparado. Lyon. http://www.persee.fr/doc/ridc_0035-3337_1987_num_39_1_2609
 34. Tuesta, F. (2004) Elecciones (p. 12). Lima: ONPE Disponible en el enlace web <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/L-0026.pdf>
 35. Tuesta, F. (2007) Sistemas Electorales y Partidos Políticos (p. 1). Lima: Centro Guaman Poma Ayala. Disponible en el enlace web <http://www.guamanpoma.org/demciud2007/monografia/FTuesta/Separata%202.pdf>
 36. Urcuyo, C. (2010). Reflexiones sobre la Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática, Una visión desde el contexto centroamericano (p. 17) San José: FLACSO. Disponible en el enlace web http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0617/Reflexiones_sobre_Institucionalidad_y_Gobernabilidad.pdf

37. USAID del Pueblo de los Estados Unidos de América (2009): Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Marzo 2010. Disponible en el enlace web <http://prodescentralizacion.org.pe/assets/Publicaciones%20periodicas/Proceso%20de%20Descentralizacion.%20%20Balance%20%20y%20agenda%20critica/Proceso%20de%20Descentralizacion%202009%20Balance%20y%20Agenda%20Critica.pdf>
38. Valencia, S. Gobierno Local y Municipal Latinoamericano (p. 676). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Disponible en el enlace web <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2921/27.pdf>
39. Velit Granada, Juan: La Gobernabilidad en el Perú y su Impacto Internacional. Instituto de Estudios Internacionales. Disponible en el enlace web: <https://www.google.com.pe/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjwh6DDuq3PAhVGGz4KHavgDGgQFggxMAM&url=http%3A%2F%2Frevistas.pucp.edu.pe%2Findex.php%2Fagendainternacional%2Farticle%2Fdownload%2F7218%2F7421&usg=AFQjCNFJeS84oqa7fKSiaAdtBYKHx19K6w&bvm=bv.133700528,d.cWw>
40. Vial Cossani, Camilo: Las Municipalidades y su Papel en el Contexto Institucional en Chile. Congreso Chileno de Ciencia Política, organizado por la Asociación Chilena de Ciencia Política (ACCP), Santiago de Chile, 2014. Disponible en el enlace web <http://ichem.uautonoma.cl/wp-content/uploads/2014/10/Municipalidades-Chile-Camilo-Vial.pdf>
41. Victory, C.(1999) Gobiernos Municipales y Desarrollo Local en Iberoamérica, Afers Internacionals, núm. 47 (p. 9). Fundación CIDOB. Disponible en el enlace web www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/download/28138/27972
42. Villarreal Martínez, M. T. : Participación Ciudadana y Políticas Públicas, pág. 1. Disponible en el enlace web http://www.academia.edu/202715/Participación_ciudadana_y_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas

SENTENCIAS

1. Jurado Nacional de Elecciones. N.º 0280-2012-JNE (2012). Disponible en el enlace web http://aplicaciones007.jne.gob.pe/web_resolucion/

- Tribunal Constitucional (2003). Sentencia N.º 0012-1996-I/TC citada en Sentencia N.º 0012-2003-I/TC. Fundamento 4. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00012-2003-AI.html>
2. Tribunal Constitucional. Pleno Jurisdiccional N.º 0002-2011-PCC/TC (2011). Fundamento 34. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00002-2011-CC.html>
3. Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 007-2001-AI/TC (2003). Fundamento 6. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00007-2001-AI.html>
4. Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 4677-2004-PA/TC. Fundamento 12. Disponible en el enlace web [4677-2004-PA/TC](http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/4677-2004-PA/TC)
5. Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 0030-2005-PI/TC (2006). Fundamento 15. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00030-2005-AI.html>
6. Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 5448-2011-PA/TC (2012). Fundamento 20. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/05448-2011-AA.html>
7. Tribunal Constitucional. Sentencia N.º 02243-2010-PA/TC. (2010) Fundamento 3b. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02243-2010-AA%20Resolucion.html>
8. Tribunal Constitucional (2004). Sentencia N.º 0013-2003-AI/TC. Fundamento 7. Disponible en el enlace web <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00013-2003-AI.html>
9. Corte Interamericana de Derechos Humanos (2008). Caso Castañeda (p. 43 - párr. 147). Disponible en el enlace web <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Jurlnt/STCIDHM01.pdf>
10. La Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-406/92. Disponible en el enlace web <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-406-92.htm>
11. Sentencia SU221/15, Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia, caso referido a cuál es la mayoría que debe alcanzar el voto en blanco para invalidar una elección. Disponible en el enlace web <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/SU221-15.htm>

ANEXOS



UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA

ESCUELA DE POSTGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL



APLICACIÓN DE LA LEY N.º 28440: SISTEMA ELECTORAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE CENTROS POBLADOS, AREQUIPA, 2016

Proyecto de tesis presentado por la bachiller:
MARÍA DEL CARMEN PAZ BARREDA

Para optar el grado académico de:
MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL

AREQUIPA-PERÚ
2016

I. PREÁMBULO

En la actualidad los procesos de elección de autoridades municipales de centros poblados son conducidos por las municipalidades provinciales de la jurisdicción, situación que viene provocando una vulneración del derecho de participación ciudadana. Para comprender la dimensión de esta situación es necesario conocer tres aspectos, el primero es cuál es la incidencia de los centros poblados en el país, el segundo es cómo se llevan a cabo este tipo de procesos electorales y, el tercero, es de qué manera se podría asegurar la vigencia de los derechos de participación ciudadana en estas unidades territoriales menores.

En principio, se debe señalar que el territorio nacional está conformado por 24 departamentos, 196 provincias, 1646 distritos y 2437 centros poblados¹⁵⁷. Debido a que los gobiernos locales ubicados en zonas rurales, a la fecha, no han logrado atender ni brindar acceso a los servicios básicos a las personas que habitan en las zonas más alejadas de su jurisdicción, es que se han debido de conformar las denominadas municipalidades de centros poblados. Cabe precisar, que para la creación de un centro poblado se exige el empadronamiento de no menos de 1 000 habitantes¹⁵⁸, por lo que estos centros poblados representan al 8% de la población peruana.

Asimismo, la generalidad de la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, ha obligado a las diferentes municipalidades provinciales a diseñar y aprobar, individualmente, reglamentos para hacer efectiva su aplicación. A ello se debe agregar, que la referida norma contiene lineamientos sin una secuencia idónea ni plazos, que efectivicen su cumplimiento. A lo que se debe agregar, que cada etapa del proceso electoral es preclusiva, es decir, no se puede retrotraer el proceso para atender lo sucedido en la primera etapa o en una etapa acaecida, según lo establecido por el Tribunal Constitucional (EXP. N.º 05448-2011-PA/TC).

Este contexto ha provocado que los organismos especializados como el Jurado Nacional de Elecciones –JNE–, la Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE– y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil –Reniec–, no puedan intervenir

¹⁵⁷ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2015. Disponible en el enlace https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html, consultado por última vez el 17 de agosto de 2016.

¹⁵⁸ Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, artículos 128 y 129: requisitos para la conformación de un centro poblado, entre ellos, un mínimo de mil habitantes mayores de edad.

oportuna y eficazmente ante las flagrantes vulneraciones al derecho de participación ciudadana, que son denunciadas ante estos organismos; a pesar de que, en el caso de los dos primeros, hayan suscrito un convenio de colaboración o cooperación con la municipalidad provincial de la jurisdicción.

Frente a este escenario, es de suma importancia analizar la problemática descrita con el objeto de procurar la vigencia de los derechos políticos en todos los procesos electorales de autoridades municipales, para lo cual se propone integrar al Sistema Electoral en el proceso de elecciones de autoridades municipales, bajo los lineamientos dispuestos en la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

II. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

1. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Enunciado del problema

Aplicación de la Ley N.º 28440: Sistema Electoral y Participación Ciudadana de Centros Poblados, Arequipa, 2016.

1.2. Descripción del problema

1.2.1. Campo, área y línea de investigación

- a. Campo : Ciencias Jurídicas
- b. Área : Derecho Constitucional
- c. Línea : Sistema Electoral en el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados

1.2.2. Operacionalización de las variables

VARIABLES	INDICADORES	SUBINDICADORES
<p>Variable independiente</p> <p>SISTEMA ELECTORAL EN EL PROCESO DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE CENTROS POBLADOS</p> <p>El Sistema Electoral tiene como finalidad planear, organizar y ejecutar los procesos electorales para que traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia del Sistema Electoral 	<ul style="list-style-type: none"> - JNE - ONPE - Reniec
	<ul style="list-style-type: none"> • Inadecuado diseño de las etapas del proceso electoral de centros poblados 	<ul style="list-style-type: none"> - Convocatoria - Inscripción de organizaciones políticas - Definición de circunscripciones - Aprobación del padrón electoral - Capacitación electoral - Personeros - Inscripción de candidatos - Campaña electoral - Elecciones - Fiscalización de computo de votos - Impugnaciones
	<ul style="list-style-type: none"> • Garantías electorales 	<ul style="list-style-type: none"> - Fiscalización electoral - Inexigibilidad de convenios de cooperación - Observación electoral
	<ul style="list-style-type: none"> • Centros poblados 	<ul style="list-style-type: none"> - Proceso de elecciones - Ausencia de registro de procesos - Periodicidad de procesos - Ausencia de plazos
<p>Variable dependiente</p> <p>DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS</p> <p>Los derechos a la participación en la vida política se conectan</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Derecho de sufragio - Derecho de participación - Derecho a pertenecer o representar una organización política 	

directamente con la democracia, para lo cual deben existir instituciones que lo permitan.	<ul style="list-style-type: none"> - Registro de centros poblados - Cronograma electoral - Comité Electoral - Padrón electoral fiscalizado - Límites a la actuación municipal - Impugnación de actos del proceso 	
---	--	--

1.2.3. Interrogantes de investigación

1. ¿Cómo es el proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados?
2. ¿Cuál es la situación actual del proceso de elecciones de autoridades municipales del centro poblado de San Isidro de Arequipa?
3. ¿Cuáles son las deficiencias de la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados?
4. ¿Cuál debería ser la participación del Sistema Electoral en el proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblado, para asegurar la participación ciudadana?

1.2.4. Tipo y nivel de la investigación

- Tipo : documental
- Nivel : descriptiva y explicativa

1.3. Justificación

Al margen de la política de Estado o escala jerárquica de los centros poblados, algo innegable, es que en estos existe y seguirá existiendo un desarrollo periódico de procesos de elecciones de autoridades municipales, los cuales no cuentan con un diseño claro, coherente o efectivo que brinde la certeza de que cada una de las etapas electorales se ha realizado bajo los lineamientos establecidos por el Sistema Electoral para los procesos electorales, en general, y que se encuentran desarrollados en la Ley N.º 26859, Ley Orgánica de Elecciones.

La Ley N.º 28440, contempla lineamientos generales y atribuye a las municipalidades provinciales, la conducción y desarrollo de este tipo de procesos electorales. Vale decir, que al no contener un desarrollo claro y preciso de cómo se deben llevar a cabo estos procesos electorales, las municipalidades provinciales deben idear un reglamento, con sus propias reglas, plazos y condiciones para llevar este proceso de estas elecciones. Otro aspecto a considerar, es que estos procesos no son objeto de fiscalización o supervisión efectiva por parte de los organismos electorales, a pesar de comprobarse flagrantes irregularidades, pues la citada norma y el contenido de los convenios de colaboración y cooperación a ser suscritos, con el JNE y la ONPE, lo impiden.

De esta manera, una tarea en la que debe primar la imparcialidad en pos de la gobernabilidad y de la democracia es llevada a cabo sin contemplarse los lineamientos que el Sistema Electoral ha establecido para cada una de las etapas del proceso de elecciones. Es así que, la importancia de este estudio se centra en que a partir de la identificación de las deficiencias de la Ley N.º 28440, se podrá determinar cuál es la necesidad de que los organismos electorales participen activamente en este tipo de procesos. Eliminando el espacio exento de control electoral que se ha identificado en los procesos de elección de autoridades municipales de centros poblados.

A la fecha, los centros poblados en el Perú se constituyen como unidades territoriales menores, existiendo 2337¹⁵⁹ en el país, número que supera, largamente, a las municipalidades distritales y provinciales juntas. También se conoce que estos se ubican en zonas rurales, en las que la presencia del Estado no se ha hecho efectiva.

¹⁵⁹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2015. Disponible en el enlace https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html, consultado por última vez el 17 de agosto de 2016.

Motivo por el cual, la realización de este estudio no solo implicará la atención a los derechos políticos de los residentes en centros poblados, sino también su inclusión, integración y atención democrática por parte del Estado peruano.

La *relevancia científica* reside en que a partir del análisis que se realizará sobre las implicancias de la falta de integración del Sistema Electoral en el diseño del proceso de elección de autoridades municipales en los centros poblados se contará con las herramientas necesarias para asegurar reglas de juego plurales en los procesos de elecciones en centros poblados, para que de esta manera los actores designados constitucionalmente para participar y desarrollar estos procesos electorales aseguran el respeto de los derechos y libertades políticas. De esta manera, el diseño de las tres etapas del proceso, actos preparatorios a la elección, la jornada electoral y aspectos postelectorales estarán destinadas a asegurar el cumplimiento de los derechos políticos de los ciudadanos de los centros poblados.

La *relevancia humana* de la presente investigación se centra en que a partir de la atención a la problemática del proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados, se brindará a cada uno de los actores del proceso las herramientas para procesar las demandas que la ciudadanía, el electorado y el gobierno municipal presenten, ofrecer respuestas adecuadas y conducir los procesos electorales que logren afianzar y profundizar la democracia en toda unidad territorial. Así, y con la aplicación de las nuevas herramientas que se diseñen a partir de la presente investigación, finalmente, se dará respuesta, oportuna y efectiva, a cada uno de los cuestionamientos que se formulen durante el proceso. Es en esta parte que los organismos electorales deben participar, pues la atención a estos cuestionamientos debe ser especializada y en ninguno de los casos improvisada.

La *relevancia contemporánea* se centra en que los centros poblados por ser unidades territoriales menores ubicadas en zonas rurales han sido relegados, a pesar de que su existencia evidencia que los gobiernos distritales y provinciales hasta la fecha no han logrado atender las necesidades básicas en toda su jurisdicción, motivo por el cual estos centros tuvieron que ser creados. Vale decir, que para lograr una mejor organización de estos centros poblados y su articulación con las demás unidades territoriales, también sería necesario garantizar la legitimidad de sus autoridades, pues son estas las que gestionarán y velarán, dentro de sus posibilidades por el desarrollo de su comunidad. Aquí, lo que se busca resaltar es que los centros poblados como unidades territoriales menores integran a su vez unidades mayores. En consecuencia, si asumimos el territorio nacional como un todo, e integrado a su

vez por unidades territoriales mayores y menores, entenderemos que ambas merecen contar con las herramientas jurídicas que atiendan, de manera oportuna y efectiva, las dificultades e implicancias de las deficiencias del diseño y el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados. De esta manera, lo que se busca es que la voluntad de los ciudadanos de los distritos, provincias y regiones, así como los de los centros poblados sea libremente expresada, bajo un proceso que asegure el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos.

En suma, lo que se pretende resaltar es que los valores de libertad y respeto por los derechos humanos y el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas, mediante el sufragio universal traducido en un sistema claro, vinculante y previamente diseñado, son elementos esenciales de la gobernabilidad, que deben prevalecer no solo en las elecciones de calendario fijo, sino también en las elecciones de autoridades municipales de centros poblados. Solo así podremos contar con una democracia representativa a todo nivel, cuya finalidad se fundaría en la regulación de los procesos de elección de autoridades municipales en todos los sectores, como una necesidad de la población para asegurar la transferencia de representación del conjunto de ciudadanos a las autoridades legítimamente elegidas. Esto también propiciará una política de integración del territorio que olvido considerar algunas herramientas para que los centros poblados lograsen unirse a sus respectivos distritos.

2. Marco conceptual

Integrar activamente al Sistema Electoral en el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados

El artículo 176 de la Constitución Política del Perú, señala que *el Sistema Electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos, y que los escrutinios sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del elector expresada en las urnas por votación directa*. Esta finalidad no establece límites de actuación que estén determinados por el tamaño de las unidades territoriales en donde se lleven a cabo las elecciones. Sin embargo, la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, condiciona la participación del JNE y la ONPE en las elecciones de centros poblados, a la suscripción de un Convenio de Cooperación Institucional, el cual, por si solo, tampoco es ejecutable o suficiente para permitir una injerencia directa por parte

de estos organismos electorales, pues esta labor depende de la remisión oportuna de información relacionada al proceso por parte de los gobiernos locales.

2.1. Sistema Electoral

El Sistema Electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se logra transformar en órganos de gobierno o de representación política. A través del Sistema Electoral, como un modelo abstracto, se busca lograr la interrelación de todas aquellas reglas que rigen la manera como los votos de los ciudadanos se convierten en cargos políticos. Tiene como finalidad planear, organizar y ejecutar los procesos electorales para que traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos.

Según Dieter Nohlen, los sistemas electorales dan forma a las presencias políticas concretadas en la elección y producen el resultado electoral, en forma de adjudicación de puestos o cargos políticos¹⁶⁰.

El Sistema Electoral Peruano se encuentra conformado por el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.

- **Jurado Nacional de Elecciones**

El Jurado Nacional de Elecciones es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público, y está encargado de administrar justicia en materia electoral, de fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio, de la realización de los procesos electorales de referéndum y de otras consultas populares y de la elaboración de los padrones electorales, de mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas, y demás atribuciones contenidas en la Constitución y las leyes. Es fin supremo del Jurado Nacional de Elecciones velar por el respeto y cumplimiento de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales¹⁶¹.

- **Oficina Nacional de Procesos Electorales¹⁶²**

La Oficina Nacional de Procesos Electorales es la autoridad máxima en la organización y ejecución de los procesos electorales, de referéndum u otras consultas populares. Es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho

¹⁶⁰ Nohlen, D. (1992): *Sistemas Electorales y Gobernabilidad* (p. 2). Barcelona: Universitt Heidelberg. Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf>, consultado por última vez el 17 de agosto de 2017.

¹⁶¹ Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (1997), artículo 33.

¹⁶² Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (1995), artículos 1 y 2.

público interno y goza de atribuciones en materia técnica administrativa, económica y financiera.

Tiene como función esencial velar por la obtención de la fiel y libre expresión de la voluntad popular, manifestada a través de los procesos electorales, de referéndum y otros tipos de consulta popular a su cargo. Con relación a las organizaciones políticas, se encarga de la verificación de firmas de adherentes de los partidos políticos en proceso de inscripción; la verificación y control externos de la actividad económica financiera, así como brindar asistencia técnica electoral en los procesos de democracia interna.

- **Registro Nacional de Identificación y Estado Civil**¹⁶³

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil es un organismo autónomo que cuenta con personería jurídica de derecho público interno y goza de atribuciones en materia registral, técnica, administrativa, económica y financiera.

Es la entidad encargada de organizar y mantener el registro único de identificación de las personas naturales e inscribir los hechos y actos relativos a su capacidad y estado civil. Con tal fin desarrollará técnicas y procedimientos automatizados que permitan un manejo integrado y eficaz de la información.

Estos organismos son autónomos y mantienen relaciones de coordinación, de acuerdo con sus funciones.

2.2. Proceso electoral

Entendemos por proceso electoral al conjunto de acciones ordenadas por etapas, previstas en la Constitución y en las leyes electorales, que están dirigidas por los organismos electorales para la elección de autoridades y representantes o de una opción. Todo proceso electoral se inicia con la convocatoria a elecciones y termina quince días después de la proclamación de los resultados.

¹⁶³ Ley 26497, Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (1995), artículos 1, 2 y 3.

Etapas del proceso electoral¹⁶⁴

El proceso electoral es un acto complejo que incluye las siguientes etapas:

1. Etapa inicial

Es el anuncio oficial de un proceso electoral, se realiza a través de un decreto supremo emitido por el Presidente de la República¹⁶⁵.

- **Convocatoria**

Se refiere al inicio del proceso electoral, que dependiendo del ámbito al que se refiera es iniciado por el Presidente de la República a través de un Decreto Supremo.

Las actividades previas al proceso electoral son las siguientes:

- **Inscripción de organizaciones políticas**

Toda organización política (partido político, movimiento regional, organizaciones políticas locales o alianzas electorales) que desee participar en un proceso electoral, a través de la presentación de sus candidatos, deberá tener vigente su inscripción en el Registro de Organizaciones Políticas (ROP) del Jurado Nacional de Elecciones.

- **Definición de las circunscripciones administrativo-electorales**

Las circunscripciones administrativo-electorales son divisiones del territorio nacional definidas por el JNE para facilitar una mejor administración de las diferentes actividades que conforman el proceso electoral (sorteo de miembros de mesa, distribución de material, fiscalización del proceso, etc.)¹⁶⁶.

- **Aprobación del Padrón Electoral¹⁶⁷**

El padrón electoral es el listado de los ciudadanos hábiles para votar. Quienes se encuentren en dicho padrón tienen la calidad de electores. El organismo electoral encargado de aprobar el Padrón Electoral es el Jurado Nacional de Elecciones¹⁶⁸.

- **Capacitación electoral**

¹⁶⁴ Jurado Nacional de Elecciones. Portal Institucional. Disponible en enlace web: <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Materiales%20para%20evaluación%20JEE/Marco%20electoral%20general.pdf>, consultado por última vez el 17 de agosto de 2017.

¹⁶⁵ Este decreto debe especificar objeto de las elecciones; fecha de las elecciones y, de requerirse, fecha de la segunda elección o de las elecciones complementarias; cargos por cubrir o temas por consultar; circunscripciones administrativo-electorales en que se realiza; autorización del presupuesto.

¹⁶⁶ Ley 26486, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (1995), artículo 5.

¹⁶⁷ Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (1997), artículo 196.

¹⁶⁸ El padrón contiene los siguientes datos de los ciudadanos: nombres y apellidos, código único de identificación, la fotografía y firma digitalizada, nombres del distrito, la provincia y el departamento de residencia, número de mesa de sufragio, declaración voluntaria de alguna discapacidad de los inscritos, sin perjuicio de su posterior verificación y sujeto a las sanciones previstas en la ley en caso de falsedad.

La capacitación electoral tiene como objetivo asegurar que cada uno de los actores (miembros de mesa, miembros de los partidos políticos, trabajadores y funcionarios electorales; y, ciudadanía en general, entre otros) realicen debidamente sus funciones y que los electores voten de forma correcta. Con esta actividad culmina el primer momento o etapa preparatoria del proceso electoral. Durante esta etapa podrían presentarse impugnaciones al padrón electoral.

2. Etapa electoral

Se inicia el día de las elecciones y comprende a todo el proceso de votaciones hasta su cierre, los escrutinios.

- Instalación de los organismos electorales temporales

En cada una de las circunscripciones administrativo-electorales definidas en la etapa anterior, tanto el JNE (Jurados Electorales Especiales) como la ONPE (Oficinas Distritales de Procesos Electorales) instalan organismos temporales, para que se encarguen del proceso electoral dentro de sus jurisdicciones.

- **Los personeros**

Los personeros¹⁶⁹ son representantes de las organizaciones políticas facultadas para presenciar y fiscalizar todos los actos del proceso electoral y según el caso lo requiera, presentar algún reclamo o recurso frente a cualquier situación que atente contra la transparencia y neutralidad del proceso electoral¹⁷⁰.

- **Inscripción de candidatos**

Las organizaciones políticas inscriben a sus candidatos en listas. El tamaño de las listas equivale a la cantidad de cargos a elegirse por votación popular, salvo el caso de las elecciones al Congreso, en el que no pueden ser menos de 3 candidatos por distrito electoral y el caso de elecciones regionales en que hay candidatos accesorios para el Consejo Regional. De acuerdo a la Ley de Partidos Políticos, las organizaciones políticas de alcance nacional y movimientos departamentales o regionales están obligados a realizar elecciones internas para elegir a sus candidatos.

El Reniec elabora este padrón en base al registro único de identificación de las personas.

¹⁶⁹ Para ser personero, se requiere:

- Tener vigente el derecho de sufragio y contar con el DNI.
- Estar acreditado por el órgano directivo de su partido o agrupación política inscrita o por un personero ya inscrito ante el JNE o ante el JEE correspondiente.

3. Etapa post-electoral

Son las actividades que se realizan una vez finalizado el día de las votaciones. Aquí, se incluye a la proclamación de los resultados y la acreditación de las autoridades.

- **Elecciones**

Una vez revisada y acondicionada la cámara secreta se procede a doblar las cédulas de sufragio, el presidente de la mesa de sufragio emite su voto primero para dar paso a los demás, primero los miembros de mesa y luego de las demás personas en el orden de llegada.

- **Fiscalización del cómputo de votos**

Si la identidad de un elector es impugnada por algún personero, los miembros de la mesa de sufragio resuelven de inmediato la impugnación. Si la impugnación es declarada infundada, la mesa de sufragio impone a quien la formuló una multa que es anotada en el Acta de sufragio, para su ulterior cobranza por el Jurado Nacional de Elecciones, sin perjuicio a la responsabilidad a que hubiere lugar¹⁷⁰. La ONPE está encargada de registrar y consolidar, en el Sistema Informático, las actas de votación. Y las actas impugnadas se resuelven por el Jurado Nacional de Elecciones antes de pasar al proceso de cómputo.

- **Impugnaciones**

Si la identidad de un elector es impugnada por algún personero, los miembros de la mesa de sufragio resuelven de inmediato la impugnación. Cualquier organización política o lista independiente puede interponer recurso de nulidad de las elecciones realizadas.

2.3. Garantías Electorales

Son aquellas medidas que permiten que los actores del proceso electoral: miembros de los JEE y de las ODPE, miembros de mesa, personeros, candidatos, autoridades, electores y observadores electorales, entre otros, realicen sus funciones y ejerciten sus derechos sin peligro.

¹⁷⁰ Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (1997), artículo 127.

¹⁷¹ Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (1997), artículo 282.

Se distingue tres tipos de medidas:

- **Fiscalización electoral**

La función de fiscalización electoral es una forma de control administrativo, y es ejercida por el Jurado Nacional de Elecciones, organismo que también ejerce una función jurisdiccional o control jurisdiccional. Así, debe entenderse que la fiscalización se refiere al uso de herramientas que aseguren la vigilancia y control electoral por parte de las autoridades competentes¹⁷².

- **Inexigibilidad de convenios de cooperación**

De acuerdo a lo señalado en el artículo 5 de la LEAMCP, la municipalidad provincial podrá suscribir convenio de cooperación técnica con la ONPE, con la finalidad de que se le brinde asistencia técnica electoral de acuerdo a sus posibilidades económicas. Cabe precisar que para que esto se haga realidad, en principio la ONPE no solo requiere de conocer de la realización del proceso electoral de manera oportuna, sino que también requeriría de toda la información relacionada a este proceso para actuar de manera oportuna sin comprometer el cronograma electoral. Lo mismo ocurre en el caso de la suscripción de convenios de cooperación con el JNE¹⁷³, en vista de que la facultad para suscribir convenios existe, pero la efectividad de estos depende de la remisión oportuna de información relacionada al proceso por parte de la municipalidad provincial.

- **Observación electoral**

Los ciudadanos aptos para participar en elecciones y consultas populares pueden participar en los procesos electorales en calidad de observadores¹⁷⁴. Los observadores pueden ser acreditados en una o más mesas de sufragio dentro del territorio nacional por las organizaciones que se constituyen en función de la norma pertinente¹⁷⁵.

2.4. Centros poblados

La Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, establece que el territorio peruano está conformado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros

¹⁷² La Constitución Comentada (2013), Gaceta Jurídica, Tomo III, p. 623.

¹⁷³ Ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados (2004): (...) La municipalidad provincial podrá suscribir convenios de colaboración interinstitucional con el Jurado Nacional de Elecciones, JNE, para que el proceso cuente con la participación de fiscalizadores designados por dicho organismo electoral.

¹⁷⁴ No pueden tener la calidad de observadores los candidatos, militantes o personeros de agrupaciones políticas o miembros de órganos electorales.

¹⁷⁵ Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones (1997). Artículos 336 al 337.

poblados. Ahora, si bien el artículo 191 de la Constitución, antes de la Reforma Constitucional del año 2002, señalaba que las municipalidades provinciales, distritales, y delegadas –ahora centros poblados– conforme a ley, eran órganos de gobierno local, el actual texto del artículo 194, determina que tan solo son órganos de gobierno local las municipalidades provinciales y distritales¹⁷⁶.

A partir de toda esta reforma, las municipalidades delegadas o de centros poblados perdieron autonomía política, económica y administrativa, y las municipalidades provinciales fueron las que determinaban no solo la delimitación territorial de los centros poblados sino también el régimen de su organización interior, la asignación de los recursos y las atribuciones administrativas y económicas-tributarias de estas municipalidades.

• Proceso de Elección de Autoridades Municipales de Centros Poblados

Según la Ley N.º 28440¹⁷⁷, el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados es conducido por las municipalidades provinciales de las respectivas jurisdicciones¹⁷⁸.

Derecho a la participación en la vida política de los ciudadanos reconocido en el artículo 2, inciso 17, de la Constitución

El derecho a la participación en la vida política de los ciudadanos reconocido en el artículo 2, inciso 17, de la Constitución Política del Perú es vulnerado por el actual diseño del proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados por los siguientes motivos. En la actualidad los procesos electorales constituyen el elemento básico y fundamental del funcionamiento de las democracias contemporáneas. Para ello es necesario que el ciudadano pueda participar en el proceso electoral para elegir o ser elegido. Sin embargo, este derecho no se cumple con la mera participación sino que requiere que existan las condiciones necesarias

¹⁷⁶ Además de la naturaleza temporal de los centros poblados, debe considerarse que el 19% de sus municipalidades se encuentran ubicadas en zonas rurales, mientras que el 19% en zonas urbanas. Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades: Centro Poblado. Serie Documentos Defensoriales-Documento N.º13. Defensoría del Pueblo. Disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Documento-Defensorial-13.pdf>, consultado por última vez el 17 de enero de 2017.

¹⁷⁷ Ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados (2004), publicada el 29 de diciembre de 2004. Artículo 2: El alcalde provincial convoca a elecciones con 120 días de naturales de anticipación al acto de sufragio, comunicando el acto al Jurado Nacional de Elecciones, bajo responsabilidad.

¹⁷⁸ Esta medida supone que órganos de gobierno con autonomía política, económica y administrativa apartados de la dinámica del cumplimiento de los derechos políticos, y por tanto de las garantías electorales, tengan a su cargo una tarea en la que debe primar la imparcialidad en pos de la gobernabilidad y de la democracia

para que esta actuación este legítimamente asegurada. Condiciones que en los procesos electorales correspondientes a unidades territoriales mayores están a cargo de organismos electorales especializados.

2.5. Derecho a la participación de la vida política

La Corte Interamericana de Derechos Humanos entiende a los derechos políticos, (...) como aquellos que reconocen y protegen el derecho y el deber de *todos* los ciudadanos de participar en la vida política de su país¹⁷⁹. Y dispuso que para que el ejercicio de estos derechos y su aplicación sea efectiva debe adoptarse las medidas necesarias para garantizar su pleno ejercicio, obligación que recae, directamente, en el Estado.

• Derecho de sufragio

Es una facultad que tiene una doble perspectiva, se refiere al derecho a elegir y a ser elegido. También es entendido como el derecho político que permite a su titular participar en la formación de la voluntad estatal. En donde también actúa un interés privado del titular al ejercer el derecho y emitir su voto. Este derecho está reservado a las personas que adquieren la calidad de ciudadanos¹⁸⁰.

• Derecho de participación

Se refiere a la facultad de tomar parte en las consultas relativas al referéndum, la remoción o revocación de autoridades, la demanda de rendición de cuentas y presentación de iniciativas legislativas.

• Derecho a pertenecer o representar una organización política

El Tribunal Constitucional ha señalado (Expediente N.º 0003-2005-AI/TC) ha señalado que “El principio democrático se materializa a través de la participación directa, individual o colectiva, de la persona como titular de una suma de derechos de dimensión tanto subjetiva como constitucional (derecho de voto, referéndum [...], etc), así como [...] a través de organizaciones orientadas a canalizar el pluralismo político”.

2.6. Proceso ideal

Este sería el proceso en el que participen todos los organismos del Sistema Electoral y se respeten las garantías electorales.

• Registro de centros poblados

¹⁷⁹ Informe Venezuela, CIDH, 2009b, cap. II (p. 18). Disponible en enlace web: <http://www.cidh.org/pdf%20files/VENEZUELA.2009.ESP.pdf>, consultado por última vez el 17 de enero de 2017.

¹⁸⁰ Rosas Alcántara, J. (2015): El Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en sus Conceptos Claves, Un enfoque doctrinario y jurisprudencial (p. 229).

A la fecha se cuenta con el Registro de Autoridades Municipales emitido por el Instituto Nacional de Estadística e Informática el cual, en el caso de los centros poblados no detalla el inicio del periodo municipal de sus autoridades. Tal precisión sería importante, para determinar la fecha en la que se llevarían a cabo el proceso de elecciones en cada centro poblado. Lo ideal sería integrar al Registro de Autoridades Electas que administra el Jurado Nacional de Elecciones, el listado de las autoridades municipales electas en los centros poblados.

• **Cronograma electoral**

El cronograma electoral es la relación de fechas y de los actos electorales mas importantes de cada una de las etapas del proceso. El cronograma electoral debe indicar la fecha de publicación del padrón inicial y de su aprobación, fecha de cierre de inscripción de las listas de candidatos, fechas de las elecciones y de la presentación de impugnaciones.

• **Comité Electoral**

El Comité Electoral debe gozar de autonomía y está encargado de la organización del proceso electoral, para lo cual contará con el apoyo permanente de todos los actores del proceso.

• **Padrón electoral fiscalizado**

Es la relación de los electores hábiles para participar en el proceso electoral, que debe ser actualizado, revisado y aprobado por un organismo electoral, a efectos de asegurar su consistencia y veracidad. Para ello, es necesario que se conceda un plazo para presentar observaciones y tachas al padrón y que estas sean resueltas, oportunamente.

• **Límites a la actuación municipal**

En la actualidad órganos de gobierno con autonomía política, económica y administrativa apartados de la dinámica del cumplimiento de los derechos políticos, y por tanto de las garantías electorales, tienen a su cargo la tarea de dirigir el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados. Labor que requiere ser delimitada y dirigida por los organismos especializados en materia electoral, como son el Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil . Todo ello, sin que hasta la fecha se hayan definido cuáles son los lineamientos que en materia electoral deben regir este tipo de procesos, puesto que la norma en referencia solo contiene criterios genéricos.

• Impugnación de actos del procesos

A efectos de asegurar la legitimidad de cada uno de los actos procesales es necesario asegurar la participación de la población en cada una de las etapas procesales, manifestando su derecho a impugnar.

3. Antecedentes Investigativos

3.1. DELGADO CHALCO, Katya Narda (2001), Monografía titulada “*LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y CIUDADANA*”, Escuela de Postgrado, Doctorado de Ciencias Sociales, Universidad Católica de Santa María.

La monografía señala que la participación es un importante componente en el desarrollo humano porque permite la propia realización de las capacidades, vocaciones y aptitudes de cada persona. Aquí, se resalta que la necesidad de participar está vinculada a los modos de satisfacer las necesidades existenciales y las necesidades de realización humanas, todo lo que está unido a la función de creación de riquezas para el usufructo de unos pocos o de todos. Pero lo fundamental en todo esto es la motivación, la voluntad de cada cual de ser menos objeto y mas sujeto.

A modo de conclusión, podemos señalar lo siguiente:

- Para la política, la participación es actuar como parte de la comunidad, siendo parte de un cuerpo social, que, generalmente, debe ser eminentemente activa. Es por ello, que se señala que la participación política es la intervención voluntaria en las decisiones relacionadas con la marcha de la sociedad.
- Luis Silva Santisteban señala que, la participación política se limita a la intervención de las masas a la designación de los integrantes de élite, en el reconocimiento de su legitimidad, en la formulación de la política que esta lleva a cabo y en el control de su ejecución.
- Una de las características de la participación política, es que esta oc cuando los pobladores vean que una inversión razonable de tiempo, din energía y otros recursos, puede ser recompensada con los beneficios que ellos esperan.
- Finalmente, se señala que participación es una forma destinada a resolver problemas comunitarios, es una necesidad que el individuo experimenta. Así los gobernados pueden hacer valer sus intereses frente a los gobernantes. Por lo que, la formación política ciudadana ha pasado a ser una verdadera tarea de la sociedad y del Estado.

3.2. CHÁVEZ GRANADINO, Jorge, (1999) Monografía titulada “¿LOS JÓVENES A LA OBRA?: JUVENTUD Y PARTICIPACIÓN DE LA JUVENTUD EN LA POLÍTICA”, de Agenda Perú¹⁸¹

El enfoque principal de esta monografía señala que los jóvenes universitarios suelen asociar la política como una actividad dominada por la corrupción, pues consideran que los políticos actúan en base a sus propios intereses y ambición y no en representación de las necesidades e intereses de los demás.

De esta manera, se afirma que existe una desconfianza en la política tradicional, en vista a que los jóvenes la consideran ineficaz, es por ello que buscan el apoyo en personas o grupos que se encuentran menos relacionados con la política tradicional. Al hacer la revisión de estudios de investigación en Internet, se encontraron los siguientes trabajos de los cuales se dará cuenta a continuación:

3.3. PICADO, Sonia, (2007) Monografía titulada “TRATADO COMPARADO DE DERECHO ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA”, Instituto de Democracia y Asistencia Electoral¹⁸²:

En esta monografía se abordan los derechos políticos como derechos humanos, entendidos como atributos de la persona que hacen efectiva su participación como ciudadano de un determinado Estado. Dado que existe una estrecha relación entre los derechos políticos y la participación política. Aquí es importante resaltar que la participación política es entendida como toda actividad de los miembros de una comunidad derivada de su derecho a decidir sobre el sistema de gobierno, elegir representantes políticos, ser elegidos y ejercer cargos de representación, participar en la definición y elaboración de normas y políticas públicas y controlar el ejercicio de las funciones públicas encomendadas por sus representantes.

Asimismo, se entiende a los derechos políticos como una categoría dentro de los derechos humanos, y además de ello, entre estos derechos se reconocen los siguientes:

- Derecho de voto, el cual implica la facultad de todos los ciudadanos a elegir mediante una declaración de voluntad a sus representantes.

¹⁸¹ Chávez Granadino, J. (1999) ¿Los Jóvenes a la Obra?: Juventud y Participación Política. Agenda Perú (p. 5 a 8). Lima.

¹⁸² Picado, S. (2007): Comparación del Derecho Electoral en América Latina. Strömsborg: Instituto de Democracia y Asistencia Electoral.

- Derechos a ser electo, aquí se plantea la posibilidad de las personas opten por presentarse como una opción al resto, para desempeñarse en cargos o funciones públicas.
- Derecho a participar en el gobierno y ejercer funciones públicas, de esta manera, los ciudadanos son admitidos en el ejercicio de cargos o funciones públicas.
- Derecho de petición, se refiere a la posibilidad de presentar peticiones específicas a los órganos determinados con miras a la incidencia e inclusión dentro del trabajo que desempeñan.

Algunos consideran también al derecho de reunión o de asociación con fines políticos, como parte de los derechos políticos. Asimismo, en la Opinión Consultiva 5, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se afirmó, que: “La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública [y] para la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada”.

3.4. RICARDO DALLA VIA, Alberto (2011), Monografía titulada “LOS DERECHOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS”, juez de la Cámara Nacional Electoral de Argentina¹⁸³

Esta monografía toma en consideración lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para efectos de desarrollar los temas relacionados a la protección de los derechos políticos.

En este trabajo se concluye que en América Latina (2004), la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca y abogue por los derechos de todos. Ya que la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan luchas de poder.

Los principales enfoques de esta monografía son los siguientes:

¹⁸³ Dalla Vía, A. R. Derechos Políticos, Normativa Electoral y Equidad en los Procesos Electorales. Cuaderno de Capel 57, (p. 2). Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29275.pdf>, consultado por última vez el 2 de enero de 2017.

- Que los derechos políticos propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político, lo cual ha sido sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- La participación política puede incluir amplias y diversas actividades que las personas realizan individualmente u organizadas, con el propósito de intervenir en la designación de quienes gobernarán un Estado se encargarán de la dirección de los asuntos públicos, así como influir en la formación de la política estatal a través de mecanismos de participación directa (Castañeda, Corte IDH 2008b, 42, párr. 141).
- Existe el principio de efectividad de los derechos políticos, que se refiere a que toda violación por acción u omisión a un derecho político contemplado en la Convención Americana de Derechos Humanos se relaciona con la obligación de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos o de adoptar medidas efectivas entre ellas normativas del Pacto de San José de Costa Rica.
- Aquí se resalta la obligación que tienen los Estados de garantizar el goce de los derechos políticos, motivo por el cual su ejercicio debe ir en armonía con el principio de igualdad y no discriminación. Obligación no es cumplida a través de la simple expedición de normativa que reconozca formalmente lo derechos políticos, pues para ello se requiere que el Estado adopte las medidas necesarias para garantizar el pleno ejercicio, considerando además la situación de debilidad o desvalimiento en que se encuentran los integrantes de ciertos sectores o grupos sociales.

3.5. INFORME DEFENSORIAL N.º 13 (2010). “DIAGNÓSTICO DE LA REALIDAD Y FUNCIONAMIENTO DE LAS MUNICIPALIDADES DE CENTRO POBLADO”, Defensoría del Pueblo¹⁸⁴.

En este informe las municipalidades son reconocidas como las instancias de gobierno más cercanas a la población, pues brinda un mayor acceso a los servi públicos y cumplen un rol de representatividad que debe encontrar la población en diferentes instancias de gobierno. Es importante mencionar los diferentes enfoques que se consideran en el referido informe, los cuales son los siguientes:

¹⁸⁴ Defensoría del Pueblo (2010). Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado. Serie Documentos Defensoriales-Documento N.º 13 (p. 79-81). Lima. Disponible en el enlace web <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Documento-Defensorial-13.pdf>

- En el contexto peruano, la población que habita en las áreas rurales de mayor pobreza, reporta una mayor insatisfacción debido a que no accede a servicios básicos adecuados y no se siente debidamente representada por sus autoridades. Motivo por el cual surgen las municipalidades delegadas o de centro poblado, las cuales son instancias creadas por las municipalidades provinciales a propuesta de las municipalidades distritales con la finalidad de acercar los servicios a la ciudadanía.
- La Sierra, una región en su mayoría rural, es el área con mayor dispersión poblacional y en la cual se haya el 75% de centros poblados, en la Selva el 15% y en la Costa el 10%.
- Al encontrarse los gobiernos locales en la imposibilidad de estar presentes en las localidades mas alejadas de su jurisdicción, estos tendrían que delegar funciones y servicios en dichas municipalidades para que estas atiendan las demandas de la población ubicada en zonas rurales alejadas.
- Es importante trabajar en el fortalecimiento de las capacidades de las Municipalidades distritales y provinciales ubicadas en zonas rurales y proveerlas de los recursos suficientes para el cumplimiento de sus funciones.
- Las municipalidades de centros poblados han sido creadas principalmente para cumplir con servicios relacionados a la organización del espacio físico del suelo, el registro civil, el saneamiento y la educación, los cuales han sido expresados de manera genérica, sin haberse precisado los aspectos de estos servicios que son materia de delegación, ni detallar la población que sería beneficiaria.
- En cuanto a la estructura de la municipalidad de centro poblado, esta se encuentra constituida por un alcalde y cinco regidores, lo cual responde al modelo de un gobierno local, a pesar de que estas municipalidades no ostentan esta condición.

3.6. **MESAS DE SUFRAGIO, EXPERIENCIAS DE CONFORMACIÓN EN CENTROS POBLADOS: COMICIOS 2006, Oficina Nacional de Proceso Electorales¹⁸⁵:**

En esta investigación se arriban a varias conclusiones vinculadas a los centros poblados, las mas importantes son las siguientes:

- De acuerdo a la Ley N.º 27783, Ley de Bases de la Descentralización, el territorio del Perú está conformado por regiones, departamentos, provincias y centros poblados, en cuyas circunscripciones se organiza el Estado y el gobierno en los ámbitos nacional, regional y local.
- Los centros poblados se rigen por la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades y por la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales y de Centros Poblados, en lo referente a su creación, competencias y elección de autoridades.
- La condición para considerar a un centro poblado urbano es que existan como mínimo cien viviendas agrupadas contiguamente, y por excepción se atribuye esta condición a los que se ubiquen en las capitales de distrito, aunque no cumplan el primer requisito.
- La conformación de mesas de sufragio en centros poblados es un proyecto que ha ido creciendo y beneficiando cada vez a más electores, sobre todo en las zonas mas empobrecidas y alejadas del país.
- La ONPE planea identificar puntos estratégicos de votación en cada distrito para que las municipalidades puedan adecuar la lista de electores de acuerdo a la cercanía y ubicación de la mesa de sufragio, para que de esta manera los pobladores puedan votar en el lugar mas cercano a su residencia.

Al hacer la revisión de estudios de investigación en la biblioteca de la Universidad Católica San Pablo, no se encontró un estudio relacionado al tema de tesis, solo se encontró publicaciones relacionadas a la democracia y participación.

Al hacer la revisión de estudios de investigación en la biblioteca de la Universidad Nacional de San Agustín, no se encontró un estudio relacionado al tema de tesis, solo se encontró artículos relacionados a la ciudadanía y política.

¹⁸⁵ Oficina Nacional de Procesos Electorales (2006): Mesa De Sufragio: Experiencias De Conformación En Centros Poblados: Comicios. Documento de Trabajo N.º 15. ONPE. Lima, 2007. Disponible en enlace web: <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/rpc-5-web.pdf>, consultado por última vez el 21 de enero de 2017.

4. Objetivos

- Desarrollar cómo es el proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados.
- Analizar cuál es la situación actual del proceso de elecciones de autoridades municipales del centro poblado de San Isidro de Arequipa.
- Determinar cuáles son las deficiencias de la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados.
- Precisar cuál debería ser la participación del Sistema Electoral en el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados, para asegurar la participación ciudadana.

5. Hipótesis

DADO QUE: Los artículos 2, 3 y 5 de la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales, encarga al alcalde provincial convocar a elecciones de autoridades municipales de centros poblados y su organización a un comité electoral, elegido por sorteo entre los ciudadanos que figuren en el padrón electoral de la zona, todo ello, en base a las condiciones que se aprueben mediante una ordenanza provincial.

ES PROBABLE QUE: la mencionada ley presente una serie de deficiencias en su aplicación, por lo que sería necesario integrar al Sistema Electoral en cada una de las etapas del proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados.

III. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

1. Técnicas e instrumentos de verificación

1.1. Precisión

Técnicas:

Para la recolección de datos se utilizará las técnica del cuestionario y entrevista.

Instrumentos

Es el formulario de preguntas para el cuestionario y la cédula de preguntas para la entrevista, los mismos que se elaboran en forma específica e inédita para el presente estudio.

1. 2. Cuadro de Coherencias

Variables	Indicadores y subindicadores		Técnicas e instrumentos	Ítems de instrumentos	
Variable independiente SISTEMA ELECTORAL EN EL PROCESO DE ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES DE CENTROS POBLADOS	Ausencia del Sistema Electoral	JNE ONPE Reniec	Cuestionario	Formulario de preguntas	Cédula de entrevista
	Inadecuado diseño de etapa inicial	Convocatoria Inscripción de organizaciones políticas Definición de circunscripciones Aprobación del padrón electoral Capacitación electoral		2 y 4	1 y 2
	Inadecuado diseño de etapa electoral	Personeros Inscripción de candidatos Campaña electoral		3, 6, 7 y 8	1, 2 y 3
	Inadecuado diseño de etapa post electoral	Elecciones Fiscalización de computo de votos Impugnaciones	Formulario de preguntas	5, 8 y 10	1, 2 y 3
	Garantías electorales	Fiscalización electoral Inexigibilidad de convenios de cooperación Observación electoral	Entrevista	6	1, 2 y 3
	Centros poblados	Proceso de elecciones Ausencia de registro de procesos Periodicidad de procesos Ausencia de plazos	Cédula de entrevista	4	1 y 4
Variable dependiente DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA POLÍTICA DE LOS CIUDADANOS	Derechos a la participación en la vida política	Derecho de sufragio Derecho de participación Derecho a pertenecer o representar una organización política	Cuestionario	6	1
	Proceso ideal	Registro de centros poblados Cronograma electoral Comité Electoral Padrón electoral fiscalizado Límites a la actuación municipal Impugnación de actos del proceso	Formulario de preguntas Entrevista Cédula de entrevista	3 y 9	4

1.3. Prototipo de Instrumentos

MODELO DE FORMULARIO DE PREGUNTAS

El presente formulario de preguntas tiene como finalidad conocer como percibe usted algunos aspectos sobre la forma como se lleva a cabo el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados.

La información es anónima, y contribuirá a mejorar el proceso de elecciones, por favor conteste con sinceridad marcando con una x en la opción elegida.

Gracias por su colaboración

Datos generales

Edad: ____ Género: M F

Marque con una X la opción correcta o llene los espacios en blanco.

1. Usted participó en la elección del Comité Electoral Si ☐ No ☐
2. Usted está de acuerdo en la forma de elección del Comité Electoral Si ☐ No ☐
3. Usted integra el padrón electoral del centro poblado de San Isidro Si ☐ No ☐
4. Considera que el Jurado Nacional de Elecciones –JNE–, la Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE– y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil –Reniec– deben participar en el proceso de elecciones del centro poblado. SI NO
5. Conoce el Reglamento de Elecciones de autoridades de centros poblados Si ☐ No ☐
6. Considera que una municipalidad provincial cuenta con las herramientas para brindar garantías electorales en un proceso de elección de autoridades ¿Por qué?

7. ¿Cada cuánto tiempo se tiene que llevar a cabo un proceso de elección de autoridades municipales:
 - a. 4 años
 - b. 2 años
 - c. 6 años
8. ¿Cómo percibe la labor de la municipalidad provincial con respecto a la realización de los procesos de elección de autoridades municipales de centros poblados, en los siguientes aspectos?

	Buena	Regular	Mala
Convocatoria de elecciones			
Inscripción listas de candidatos			
Elaboración del padrón electoral			
Fiscalización de los resultados de votación			

9. ¿Cómo percibe el cumplimiento de los derechos a la participación en los centros poblados?

Siente que puede hacer uso de derecho de sufragio sin problemas Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
Siente que si quisiera podría integrar una lista de candidatos Si <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>

10. Con respecto a las elecciones de autoridades municipales de centros poblados, marque con una X, según corresponda a continuación:

	Siempre	A veces	Nunca
El comité electoral requiere supervisión durante la realización del proceso electoral			
Está de acuerdo con el proceso de inscripción de organizaciones políticas			
El padrón electoral contiene errores			
Se capacita a los miembros del comité electoral			

MODELO DE CÉDULA DE ENTREVISTA

El presente modelo de cédula de entrevistas tiene como finalidad conocer como un especialista percibe como se lleva a cabo el proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados, y si es que este vulnera algún derecho reconocido por la Constitución.

1. ¿Qué opina acerca de que la normativa relativa a la elección de autoridades municipales de centros poblados (2437 a nivel nacional), excluya la participación directa de los organismos del Sistema Electoral?
3. ¿Por qué considera que en la actualidad no se haya integrado, eficazmente, al Sistema Electoral en el proceso de elecciones de centros poblados?
4. ¿Cuáles considera que son los inconvenientes del actual proceso de elección de autoridades municipales de centros poblados? ¿Este modelo vulneraría algún derecho?
5. ¿El diseño del proceso de elecciones de autoridades municipales puede ser replicado en las elecciones de autoridades municipales de centros poblados? Si, no ¿De qué manera?

2. Campo de verificación

1.1. Ubicación espacial

El estudio se realizará en el centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa.

1.2. Ubicación temporal

El horizonte temporal del estudio está referido al presente entre mayo de 2011 y diciembre de 2015.

1.3. Unidades de estudio

La unidad de estudio está constituida por los ciudadanos residentes en el centro poblado de San Isidro, provincia y departamento de Arequipa.

Universo

- Está formado por 500 ciudadanos del centro poblado de San Isidro.

Muestra

- Se ha determinado una muestra de 83 ciudadanos de San Isidro, utilizando el criterio de margen de confianza de 95.5%, con un margen de error del 5%, siendo el muestreo al azar simple.
- La muestra es representativa del universo de 500 ciudadanos.

1.4. Fuentes

- Acuerdo del Pleno del Jurado Nacional de Elecciones, mediante el cual se reconoce la convocatoria de las elecciones municipales del centro poblado de La Tortuga, realizada por la Municipalidad Provincial de Paíta.
- Resoluciones N.º 226-2012-JNE, del 3 de mayo de 2012.
A través de esta resolución el Jurado Nacional de Elecciones ejerce jurisdicción electoral en todo el territorio nacional, incluso en los centros poblados, disponiendo la suspensión de la entrega de credenciales de las autoridades electas del centro poblado San Lucas de Colán, así como la remisión de documentación sobre el referido proceso de elecciones.
- Resolución N.º 280-2012-JNE, del 15 de mayo de 2012, mediante la cual se evidenció las irregularidades en los procesos de elección de autoridades municipales de centros poblados y se dispuso la elaboración de un reglamento sobre la participación del Jurado Nacional de Elecciones en este tipo de procesos.

2. Estrategia de Recolección de datos

2.1. Organización

Para efectos de la recolección de datos se solicitará apoyo a la Municipalidad Provincial de Arequipa, con la finalidad de que brinden las facilidades para llegar y coordinar con las autoridades de los centros poblados de San Isidro (Arequipa), a efectos de aplicar los cuestionarios. Para lo cual, se pedirá a la Universidad Católica de Santa María que curse los oficios respectivos a los referidos gobiernos locales para que faciliten el recaudo de la información.

Será preciso coordinar con los ciudadanos la fecha y hora de aplicación del instrumento, así como la clarificación de dudas que pudieran surgir. Finalmente, se revisará que todos los instrumentos hayan sido respondidos en su totalidad para el control de validez y confiabilidad.

La duración del estudio en su totalidad está prevista para 20 semanas meses y la recolección de datos para 4 semanas.

Para el cuestionario se usara el Modelo de Formulario de Preguntas, el mismo que será validado antes de ser entregado a los ciudadanos de los centros poblados.

Para la entrevista se utilizará una cédula de preguntas.

Se remarcará el carácter anónimo del formulario de preguntas, así como la sinceridad de las respuestas emitidas para contribuir al éxito del estudio.

2.2. Recursos

2.2.1 Recursos humanos

	Investigadores	Colaboradores
Número	1	3

2.2.2. Recursos materiales

Materiales	Cantidad
Papel	2000
Anillado	2
Impresiones	2000
Útiles de escritorio (lápices, lapiceros, corrector y resaltadores)	20
Pioner	1
Traslado a centro poblado (Ida y vuelta)	1
Movilidad centro poblado de San Isidro	1

2.2.3. Recursos financieros

Materiales	Cantidad	Precio S/.
Papel	2000	28.00
Anillado	2	5.00
Impresiones	2000	250.00
Útiles de escritorio (lápices, lapiceros, corrector y resaltadores)	20	40.00
Pioner	1	6.00
Traslado al centro poblado (ida y vuelta)	2	100.00
Movilidad dentro del centro poblado	1	70.00
TOTAL S/.		499.00

2.3. Validación del instrumento

Para la validación del instrumento se empleará el cuestionario y la entrevista. Se probarán los resultados del cuestionario con el análisis estadístico; en el caso de la entrevista se realizará un análisis cualitativo.

2.4. Criterios para el manejo de resultados

Luego de la recolección de datos se va a proceder a sistematizar los datos, de manera estadística.

IV. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Tiempo	Noviembre 2015	Diciembre 2015	Enero 2016	Febrero 2016	Marzo 2016
Actividad	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4
1. Recolección de datos	X X X X	X			
2. Estructuración de resultados		X X X	X X X X		
3. Elaboración del informe				X X X X	X X

V. BIBLIOGRAFÍA

1. Bernaldes, E.(1999) La Constitución de 1993, Análisis Comparado (p. 749). Lima: RAO.
2. Chávez Granadino, J. (1999) ¿Los Jóvenes a la Obra?: Juventud y Participación Política. Agenda Perú. Lima.
3. Delgado Chalco, K. N. (2001): La Participación Política y Ciudadana. Escuela de Postgrado de la Universidad Católica de Santa María. Arequipa.
4. Favela Herrera, A (2013) Teoría y Práctica de las Nulidades Electorales, México: Editorial Limusa.
5. García Toma, V. (2013) Derechos Fundamentales. Lima: Editorial ADRUS.
6. Guzmán Napurí, Christian (2015). La Constitución Política, Un análisis funcional. Lima: Gaceta Jurídica.
7. Gaceta Jurídica (2013). La Constitución Comentada. Tomo I y III, (p. 288). Lima.
8. Pazo Pineda, O. A.(2014) Los Derechos Fundamentales y el Tribunal Constitucional. Lima: Gaceta Jurídica.
9. Picado, S (2007): Comparación del Derecho Electoral en América Latina. Strömsborg: Instituto de Democracia y Asistencia Electoral.
10. Sagüés, N.: Elementos de Derecho Constitucional, Tomo I, Editorial Astrea. Buenos Aires, 2003.
11. Rosas Alcántara, J. (2015): El Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en sus conceptos claves, Un enfoque doctrinario y jurisprudencial, Gaceta Jurídica. Lima.

HEMEROGRAFÍA

1. Asociación Civil Transparencia (2013): Cuadernos para el Diálogo Político 1, Revocatoria, Control y Gobernabilidad Democrática. Lima. Disponible en enlace web: <https://es.slideshare.net/ACTransparencia/cuadernos-para-el-dilogo-politico-1-revocatoria-control-y-gobernabilidad-democrtica-26712552>
2. Asociación Civil Transparencia (2013): La Necesaria Reforma Política y Electoral en el Perú. Cuadernos para el Diálogo Político. Lima. Disponible en enlace web:

- http://transparencia.org.pe/documentos/la_necesaria_reforma_politica_y_electoral_en_el_peru.pdf
3. Ricardo Dalla Via, A. (2001): Los Derechos Políticos en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Buenos Aires. Disponible en enlace web: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r30080.pdf>
 4. Defensoría del Pueblo (2010). Diagnóstico de la Realidad y Funcionamiento de las Municipalidades de Centro Poblado. Serie Documentos Defensoriales- Documento N.º 13. Lima. Disponible en el enlace web <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/documentos/Documento-Defensorial-13.pdf>
 5. Delgado Chalco, K. N. (2001), Monografía titulada La participación política y ciudadana”, Escuela de Postgrado, Doctorado de Ciencias Sociales, Universidad Católica de Santa María.
 6. Informe Venezuela, CIDH, 2009b, cap. II (p. 18). Disponible en enlace web: <http://www.cidh.org/pdf%20files/VENEZUELA.2009.ESP.pdf>
 7. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015). Directorio Nacional de Municipalidades Provinciales, Distritales y de Centros Poblados, 2015. Disponible en el enlace web https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1201/index.html, consultado por última vez el 17 de agosto de 2016.
 8. Jurado Nacional de Elecciones. Portal Institucional. Disponible en enlace web: <http://portal.jne.gob.pe/procesoselectorales/Informacion%20Electoral/Materiales%20para%20evaluación%20JEE/Marco%20electoral%20general.pdf>, consultado por última vez el 17 de agosto de 2016.
 9. Nohlen, D. (1992): Sistemas Electorales y Gobernabilidad (p. 2). Barcelona: Universität Heidelberg. Disponible en el enlace web <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a19113.pdf>
 10. Oficina Nacional de Procesos Electorales (2006): Mesa De Sufragio: Experiencias De Conformación En Centros Poblados: Comicios. Documento de Trabajo N.º 15. ONPE. Lima, 2007. Disponible en enlace web: <https://www.web.onpe.gob.pe/modEducacion/Publicaciones/rpc-5-web.pdf>
 11. Oficina Nacional de Procesos Electorales (2004). La Administración Electoral en el Perú, Funciones, competencias y organismos electorales. Lima.

Disponible en el enlace web <http://blog.pucp.edu.pe/blog/wp-content/uploads/sites/156/2003/01/148.pdf>.

12. Rosas Alcántara, J. (2015): El Derecho Constitucional y Procesal Constitucional en sus Conceptos Claves, Un enfoque doctrinario y jurisprudencial (p. 229).
13. USAID del Pueblo de los Estados Unidos de América (2009): Proyecto USAID/Perú ProDescentralización, Proceso de Descentralización 2009. Balance y Agenda Crítica. Marzo 2010. Disponible en el enlace web <http://prodescentralizacion.org.pe/assets/Publicaciones%20periodicas/Proceso%20de%20Descentralizacion.%20%20Balance%20%20y%20agenda%20critica/Proceso%20de%20Descentralizacion%202009%20Balance%20y%20Agenda%20Critica.pdf>



LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS

LEY N° 28440
(Publicada el 29 de diciembre de 2004)

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente Ley norma el proceso de la elección democrática de alcaldes y regidores de las municipalidades de centros poblados, de acuerdo a lo previsto en el artículo 132 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En las elecciones de autoridades de las municipalidades de centros poblados se elige un (1) alcalde y cinco (5) regidores, quienes postulan en lista completa.

Artículo 2°.- De la convocatoria

El alcalde provincial convoca a elecciones con ciento veinte (120) días naturales de anticipación al acto del sufragio, comunicando el acto al Jurado Nacional de Elecciones, bajo responsabilidad.

En el caso de municipalidades de centro poblado nuevas, la convocatoria debe llevarse a cabo dentro de los noventa (90) días naturales, contados a partir de la fecha de su creación por ordenanza.

Artículo 3°.- Comité Electoral

La organización del proceso electoral está a cargo de un Comité Electoral, el cual está conformado por un número de cinco (5) pobladores que domicilien dentro de la delimitación territorial de la municipalidad de centro poblado. La designación de los pobladores se hará por sorteo realizado en acto público y en presencia de los representantes de la municipalidad provincial y distrital. El sorteo es realizado por la municipalidad provincial dentro del término de los treinta (30) días naturales siguientes a la fecha de convocatoria a elecciones, y se hará entre los ciudadanos que figuren en el padrón de electores.

El Comité Electoral elegirá de entre sus miembros a quien lo presidirá.

El Comité Electoral se instala en su fecha de conformación.

Artículo 4°.- Padrón electoral

En cada centro poblado habrá un padrón de electores determinado por la residencia de los ciudadanos en éste. Para el efecto, las municipalidades provinciales, en cuya jurisdicción se encuentre el centro poblado, dispondrán que se prepare un padrón de electores sobre la base de la actualización del padrón que dio origen a la creación del centro poblado.

Artículo 5°.- Del procedimiento electoral y sistema de elección

La convocatoria, fecha del sufragio, funciones, conformación del padrón electoral e inscripción de listas de candidatos, impedimentos, tachas, reglas sobre el cómputo y proclamación de las autoridades de centros poblados, impugnaciones, asunción y juramentación de los cargos, y demás aspectos relacionados, se establecen por ordenanza provincial.

La ordenanza debe ser publicada y no podrá establecer requisitos mayores que los contemplados para la elección de los alcaldes provinciales y distritales en la Ley de Elecciones Municipales.

La municipalidad provincial suscribirá convenios de cooperación técnica con la Oficina Nacional de Procesos Electorales, ONPE, con la finalidad de que se le brinde asistencia técnica electoral, de acuerdo a sus posibilidades económicas.

Artículo 6°.- Garantías electorales

El Comité Electoral tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los electores y que los escrutinios se lleven a cabo con todo orden y transparencia.

El Comité Electoral podrá solicitar el auxilio de la Fuerza Pública para mantener el orden público durante el acto de sufragio.

El proceso electoral puede contar con observadores electorales, a través de organismos estatales u organizaciones de voluntariado, que celebren convenios de cooperación interinstitucional con la municipalidad encargada de convocar a elecciones, a fin de garantizar la transparencia del acto electoral.

La municipalidad provincial podrá celebrar convenios de colaboración interinstitucional con el Jurado Nacional de Elecciones, JNE, para que el proceso cuente con la participación de fiscalizadores designados por dicho organismo electoral.

Artículo 7°.- Impugnaciones

Las impugnaciones contra el resultado del sufragio publicado por el Comité Electoral se interpondrán dentro de los tres (3) días contados a partir de la publicación de los resultados y serán resueltas en primera instancia por el Comité Electoral y en última instancia por el concejo municipal provincial.

Artículo 8°.- Cómputo y proclamación del alcalde y regidores

El alcalde provincial proclama al alcalde y su lista de regidores, que obtiene la votación más alta, comunicando el cuadro de autoridades electas al Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera.- Permanencia de autoridades

Las autoridades municipales de centros poblados que hayan sido electas bajo la vigencia de la Ley Nº 23853 culminarán su mandato a los cuatro (4) años contados a partir de su designación o elección, de conformidad con la Décimo Segunda Disposición Complementaria de la Ley Nº 27972.

En el caso de que la resolución de designación señale plazo determinado y éste hubiera vencido, se procederá a nueva elección de conformidad con la presente Ley.

Segunda.- Procesos electorales iniciados

Los procesos electorales convocados con anterioridad a la vigencia de la Ley Nº 27972 deberán seguir su trámite siempre que se cumplan las garantías electorales a que se refiere el artículo 6 de la presente Ley, en lo que fuera aplicable.

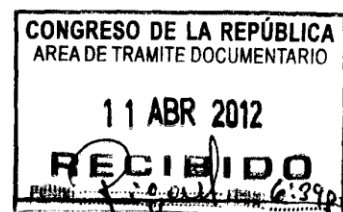
PROYECTOS DE LEY



Proyecto de Ley N°... *1007/2011-CE*

El Congresista de la República que suscribe, **PEDRO SPADARO PHILIPPS**, miembro del grupo parlamentario Fujimorista, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado, presenta el siguiente:

PROYECTO DE LEY



NUEVA LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS.

Artículo 1°.- Objetivo de la Ley.

La presente Ley regula el proceso de elección democrática de alcaldes y regidores de las municipalidades de centros poblados, de acuerdo a lo previsto en el artículo 132° de la Ley N° 27972 - Ley Orgánica de Municipalidades, así como el accionar de las instituciones intervinientes durante el proceso electoral.



En las elecciones de autoridades de las municipalidades de centros poblados se elige a un (1) alcalde y cinco (5) regidores, quienes postulan en lista completa.

Artículo 2°.- De las Instituciones del Proceso Electoral

Las instituciones encargadas de llevar a cabo el proceso electoral materia de la presente Ley serán el Jurado Nacional de Elecciones, la Oficina Nacional de Procesos Electorales y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, así como sus instancias y dependencias que sean necesarias.

CAPITULO I DE LA CONVOCATORIA

Artículo 3°.- De la Convocatoria

El alcalde provincial convoca a elecciones municipales de centros poblados con una anticipación no menor a ciento ochenta (180) días naturales a la fecha de

elección, comunicando dentro de las cuarenta y ocho (48) horas el acto al Jurado Nacional de Elecciones, bajo responsabilidad funcional.

En caso, el alcalde provincial no convocara a elecciones dentro del plazo establecido en la presente ley, la convocatoria es efectuada por el presidente del Jurado Nacional de Elecciones dentro de los quinde (15) días naturales de vencido dicho plazo.

Artículo 4°.- Convocatoria en centros poblados nuevos

En el caso de municipalidades de centros poblados nuevos, la convocatoria será efectuada por la autoridad municipal, dentro de los noventa (90) días naturales, contados a partir de la fecha de su creación por Ordenanza Municipal.



CAPITULO II DE LAS INSCRIPCIONES Y CANDIDATOS

Artículo 5°.- Requisitos para ser alcalde o regidor

- a. Ser ciudadano en ejercicio y tener Documento Nacional de Identidad
- b. Domiciliar en el centro poblado donde se postule, cuando menos dos (02) años continuos.

Artículo 6°.- Impedimentos para postular

Para la presente ley se aplican los mismos impedimentos establecidos en el artículo 8° de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864.

Estableciéndose además que se encuentra impedido de postular el regidor provincial o distrital en ejercicio.

Artículo 7°.- Inscripción de agrupaciones políticas

En el proceso electoral podrán participar las organizaciones políticas o alianzas electorales, nacionales y regionales, con registro de inscripción vigente en el Jurado Nacional de Elecciones.

En el caso de las organizaciones políticas y alianzas electorales locales solo podrán participar en el centro poblado para la cual solicitaron su inscripción acreditando una relación de adherentes no menor a un punto por ciento (1%) del total de electores hábiles de su respectivo centro poblado.

Las organizaciones políticas y alianzas electorales antes indicadas que deseen participar en el presente proceso electoral, pueden inscribirse hasta ciento veinte (120) días naturales antes de la elección.

Artículo 8°.- Inscripción de listas de candidatos

Se regirá en cuanto sea aplicable, lo dispuesto por el artículo 10° de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864.



Debiendo presentar sus solicitudes las organizaciones políticas y alianzas electorales a que se refiere el artículo anterior hasta noventa (90) días naturales antes de la fecha de elecciones, ante el Jurado Nacional de Elecciones.

CAPITULO III DEL PROCESO ELECTORAL

Artículo 9°.- Organización del Proceso Electoral

La Oficina Nacional de Proceso Electorales, será la encargada de llevar a cabo la organización del proceso electoral, debiendo ejecutar sus funciones de acuerdo a la normativa vigente, leyes y reglamentos establecidos, teniendo que adecuarse en los extremos de la presente ley.

Artículo 10°.- Del Padrón Electoral

La Oficina Nacional de Procesos Electorales, solicitará al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, que elabore un padrón de electores de los ciudadanos que residen en la circunscripción sujeta a elección de autoridades de la municipalidad del centro poblado para ser utilizado en el proceso electoral.

Artículo 11°.- Del procedimiento electoral y sistema de elección

La convocatoria, fecha del sufragio, tachas, impugnaciones, reglas sobre el cómputo y proclamación de las autoridades de centros poblados, asunción, juramentación de los cargos, y otros, se establecerán mediante Resolución del Jurado Nacional de Elecciones.

Artículo 12°.- De las Garantías electorales

La Oficina Nacional de Procesos Electorales, tiene por finalidad asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre y espontánea de los electores, y que los escrutinios se lleven a cabo con todo orden y transparencia.



La Oficina Nacional de Procesos Electorales podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para mantener el orden público durante el acto de sufragio.

El proceso electoral podrá contar con observadores electorales, misiones internacionales, organismos de voluntariado, vía convenios de cooperación interinstitucional con la Oficina Nacional de Procesos Electorales-ONPE, a fin de garantizar la transparencia del acto electoral.

Artículo 13°.- Proclamación del alcalde y regidores

El Jurado Nacional de Elecciones, proclama al alcalde y su lista de regidores, que obtiene la votación más alta, comunicando el cuadro de autoridades electas al Instituto Nacional de Estadística e informática, así como a la Municipalidad Provincial y Distrital donde se encuentre la Municipalidad del Centro Poblado.

CAPITULO IV DISPOSICION DEROGATORIA

DISPOSICION UNICA.- Deróguese la Ley N° 28440, Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.

CAPITULO V

DISPOSICION COMPLEMENTARIA


DISPOSICION UNICA.- Las autoridades municipales de centros poblados que hayan sido electas bajo la vigencia de la Ley N° 28440, culminarán su mandato a los cuatro (4) años contados a partir de su designación o elección.


CAPITULO VI

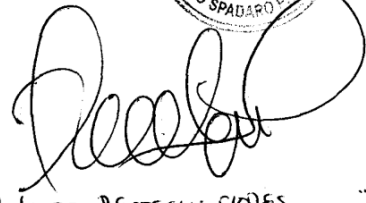
DISPOSICION FINAL Y TRANSITORIA

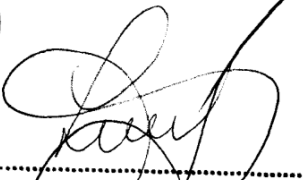
DISPOSICION UNICA.- En todo lo no regulado o señalado en la presente ley será aplicable supletoriamente lo dispuesto por la Ley de Elecciones Municipales N° 26864.


Lima, Marzo del 2012.




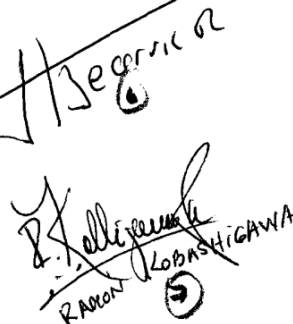

PEDRO SPADARO PHILIPPS
Congresista de la República
①


ROLANDO REATEGUI FLORES
Portavoz Titular
Grupo Parlamentario Fujimorista
②


María Magdalena López Córdova
Congresista de la República
③


Octavio J. J. J. J.
④


J. J. J. J.
⑤


Razon Kobushigawa
⑥

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 13 de abril del 2012.

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 1002 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización
de la Gestión del Estado.



GIULIANA LASTRES BLANCO
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS

Fundamentos de la Norma.

Las municipalidades de centros poblados son creadas conforme a la Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972) y se encuentran reguladas bajo un régimen especial en cuanto a la forma de elección de sus autoridades mediante Ley N° 28440 publicada el 29 de diciembre del año 2004.

Cabe recordar que fue la Constitución de 1993 es la que por primera vez recoge el concepto de municipalidad de centro poblado como tal, y tuvo como basamento la ausencia del Estado en lugares alejados de las zonas urbanas.

Uno de los pilares fundamentales dentro de la concepción democrática del Estado, es sin lugar a dudas la participación efectiva de todos los ciudadanos en la toma de decisiones dentro de su circunscripción, y en ese orden de ideas, se sitúa el concepto de elecciones que está relacionada de manera indesligable con escrutinios libres, transparentes, autónomos y periódicos, en un ambiente en donde los órganos encargados de impartir justicia electoral respondan a los mismos principios que han inspirado siempre al estado, y a su formación misma como garante de la legitimidad de todo proceso electoral.

Según el último censo realizado por el INEI, las municipalidades de centros poblados son en todo el país 2,045, siendo dicha cifra pasible de un incremento anual dado la gran cantidad de poblados rurales y marginales en el país, que solicitan constituirse como una municipalidad con este régimen especial.

Para mayor precisión, presentamos el cuadro desagregado de las municipalidades de centros poblados reconocidos, región por región, proporcionado por el Instituto Nacional de Estadística.

DEPARTAMENTOS	MUNICIPALIDADES PROVINCIALES	MUNICIPALIDADES DISTRITALES	MUNICIPALIDADES CENTROS POBLADOS
Total	195	1639	2045
Amazonas	7	77	65
Ancash	20	146	150
Apurímac	7	73	92
Arequipa	8	101	20
Ayacucho	11	100	117
Cajamarca	13	114	248
Callao	1	5	1
Cusco	13	95	108
Huancavelica	7	87	190
Huánuco	11	65	233
Ica	5	38	4
Junín	9	114	96
La Libertad	12	71	89
Lambayeque	3	35	27
Lima	10	161	55
Loreto	7	44	15
Madre de Dios	3	8	9
Moquegua	3	17	20
Pasco	3	25	60
Piura	8	56	46
Puno	13	96	261
San Martín	10	67	96
Tacna	4	23	22
Tumbes	3	10	6
Ucayali	4	11	15

Fuente: INEI. Registro Nacional de Municipalidades.

Conforme a las cifras presentadas, y entendiendo que las municipalidades de centros poblados son en número y en complejidad mayores a las municipalidades provinciales como distritales, es oportuno resolver los diversos problemas que presentan estos de manera oportuna.

Respecto a las municipalidades de centros poblados propiamente dichos, estos cumplen diversas funciones esenciales dentro del esquema político local; en primer orden como interlocutor legítimo de su población, luego también como garante de la participación vecinal, y finalmente como la única institución

representativa frente a la ausencia tangible de los gobiernos subnacionales donde se encuentre ubicado el centro poblado.

En tanto, así como se menciona que las municipalidades provinciales y en mayor medida las municipalidades distritales, son las instancias gubernamentales de mayor nivel de acercamiento con la población, así también en ese mismo sentido, se debería reconocer que las municipalidades de centros poblados constituyen la célula básica del ordenamiento político, y sobre la cual se cimientan todo gobierno nacional como local.

Tomando en consideración lo postulado anteriormente, es impostergable la necesidad de concebir un sistema electoral para las autoridades de las municipalidades de los centros poblados que respondan a criterios y estándares homogéneos a los que se practican hoy en día para la elecciones de autoridades provinciales y distritales.

Es innegable que en cuanto a los procesos electorales llevados a cabo para elegir a las autoridades de las municipalidades de los centros poblados conforme a la Ley No.- 28440, han sido los municipios provinciales y los comités electorales organizados por el primero, quienes tienen todas las facultades y prerrogativas en el mencionado proceso, actuando incluso las municipalidades provinciales como una segunda instancia decisoria, con capacidad de impartir justicia electoral como lo realiza el Jurado Nacional de Elecciones en los comicios de su competencia de acuerdo a Ley de Elecciones Municipales.

Respecto a esto ultimo, creemos que al ser la municipalidad provincial una institución de carácter eminentemente política-administrativa tanto desde su origen como en su desenvolvimiento, es imposible poder concebirla como un órgano con criterios especializados, y con idoneidad para decidir sobre temas electorales que requieren un alto nivel de conocimiento dado su complejidad e importancia.

Otra consideración que hace necesaria la aprobación de la nueva ley de elecciones de autoridades de las municipalidades de centros poblados, esta cifrada en la seguridad y estabilidad jurídica que debería tener el proceso electoral en su conjunto, toda vez que la actual Ley N° 28440 prevé que los resultados de las elecciones serán reconocidos mediante una ordenanza del consejo provincial, siendo este ultimo, pasible de revisión por alguna contravención al ordenamiento jurídico por los fueros comunes.

Respecto a lo ultimo, se propone en la nueva ley que se reconozcan los resultados electorales mediante una resolución emitida por el Jurado Nacional de Elecciones, constituyéndose de esta manera los resultados en irrevisables en sede judicial, tal como lo establece el artículo 142° de nuestra Constitución que determina:

“Artículo 142°.- No son revisables en sede judicial las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones en materia electoral, ni las del Consejo Nacional de la Magistratura en materia de evaluación y ratificación de jueces”.

La presente iniciativa legislativa plantea la posibilidad que a partir de la aprobación de la misma, sea el Jurado Nacional de Elecciones quien detente la capacidad de dirimir en temas de justicia electoral, y en todo lo que a los comicios de centros poblados se refiera, dándole de esta manera el verdadero sentido y naturaleza que todo proceso electoral requiere en nuestro país, el cual es que sea orientado y reglamentado por un ente reconocido por nuestra constitución, como es el Jurado Nacional de Elecciones (Órgano fiscalizador de la legalidad del ejercicio de sufragio en todo nuestro país conforme al artículo 178° de nuestra Constitución Política).

De igual forma, la aprobación del presente proyecto de ley garantizaría la concurrencia de otras instituciones que conforman el conocido trinomio del sistema electoral nacional, como son la Oficina Nacional de Procesos Electorales así como el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, dándole de esta forma al proceso electoral, su verdadera naturaleza, la cual

debe estar orientada bajo los lineamientos de especialidad, imparcialidad y autonomía funcional.

EFFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL.

El presente proyecto de ley, de ser aprobado y puesto en vigencia, modifica la Ley No.- 28440-Ley de Elecciones de Autoridades de Municipios de Centros Poblados, el artículo 131 de la Ley Orgánica de Municipalidades y Ley de Elecciones Municipales.

ANALISIS COSTO – BENEFICIO.

Esta iniciativa legislativa no generará gasto alguno al Estado.

Lima, Marzo del 2012



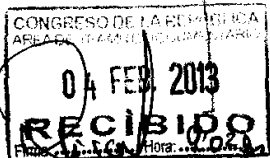
PEDRO SPADARO PHILIPPS
Congresista de la Republica



Proyecto de Ley Nº

1904/2012 - CR.

Proyecto de Ley Nº.....



Proyecto de Ley que modifica los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 7º, e incorpora los artículos 9º y 10º a la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley Nº 28440.

PROYECTO DE LEY

La Congresista de la República que suscribe, Gladys Natalie Condori Jahuir, integrante del Grupo Parlamentario Gana Perú, en el ejercicio del derecho que le confiere el artículo 107º de la Constitución Política del Perú y los artículos 74º y el numeral 2 del artículo 76º del Reglamento del Congreso de la República, proponen la siguiente iniciativa:

Fórmula legal:

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 1º, 2º, 3º, 5º, 7º, E INCORPORA LOS ARTÍCULOS 9º Y 10º A LA LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS, LEY Nº 28440

Artículo 1.- Modifica los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 7º, e incorpora los artículos 9º y 10º a la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley Nº 28440.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley norma el proceso de la elección democrática de alcaldes y regidores de las municipalidades de centros poblados, de acuerdo a lo previsto en el Art. 132ª de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, **teniendo como marco la Ley de Elecciones Municipales Ley Nº 26864 en todo lo pertinente, contando con la supervisión del Jurado Nacional de Elecciones.**

En las elecciones de autoridades de las municipalidades de centros poblados se elige un (1) alcalde y cinco (5) regidores, quienes postulan en lista completa.

Artículo 2.- De la convocatoria

El alcalde provincial, bajo responsabilidad, mediante Decreto de Alcaldía convocará a elecciones con ciento veinte (120) días naturales de anticipación al acto de sufragio, las que se llevan a cabo el primer domingo del mes de diciembre del año en que finaliza la gestión de las actuales autoridades, comunicando el acto al Jurado Nacional de Elecciones y al Ministerio Público para que desempeñe la función de veedor en el proceso electoral.

02



CONGRESO DE LA REPUBLICA

En el caso de municipalidades de centros poblados nuevos, la convocatoria debe realizarse dentro de las 72 horas siguientes a la fecha de creación, mediante Decreto de Alcaldía, realizándose el acto eleccionario dentro de los noventa (90) días siguientes.

Artículo 3.- Comité Electoral

La organización del proceso electoral está a cargo de un Comité Electoral, el cual está conformado por cinco (5) pobladores que domicilien dentro de la delimitación territorial de la municipalidad de centro poblado.

A través de una difusión masiva y en acto público, la municipalidad provincial procederá, dentro de los treinta (30) días siguientes a la convocatoria y por sorteo, a la elección de los pobladores que figuren en el padrón electoral y en presencia de los representantes de la municipalidad provincial y distrital.

El Comité Electoral elegirá entre sus miembros a quien lo presidirá.

El Comité Electoral se instala en la fecha de su conformación.

Artículo 5.- Del procedimiento electoral y sistema de elección

La municipalidad provincial, mediante Resolución de Alcaldía, aprobará el Reglamento de Elecciones de Autoridades de las Municipalidades de Centros Poblados.

Así mismo la convocatoria, fecha del sufragio, funciones, conformación del padrón electoral e inscripción de listas de candidatos, impedimentos, tachas, reglas sobre el cómputo y proclamación de las autoridades de centros poblados, impugnaciones, asunción y juramentación de los cargos, y demás aspectos relacionados, se establecen por **Resolución de Alcaldía**.

El sistema de elección será democrático, universal y secreto siguiendo el espíritu de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864 no pudiendo exigirse requisitos más allá de los que ella señala. Dicha Resolución debe ser publicada en los medios que señala la ley.

La municipalidad provincial suscribirá convenios de cooperación técnica con la Oficina de Procesos Electorales, ONPE, a fin que se le brinde asistencia técnica electoral.

Artículo 7º.- Impugnaciones.

Las impugnaciones contra el resultado del sufragio publicado por el Comité Electoral se interpondrán dentro de los tres (3) días contados a partir de la publicación de los resultados y serán resueltas por el Comité Electoral, **a través del acta y resolución correspondiente, en primera instancia; por el Consejo Provincial respectivo en segunda instancia y cuyo acuerdo es remitido ante el Comité Multisectorial Electoral el mismo que, en última y definitiva instancia la**



CONGRESO DE LA REPUBLICA

confirmara o revocara. El fallo de este último es inapelable, el mismo que es ratificado por el alcalde provincial.

Artículo 9.- Del Comité Multisectorial Electoral

A fin de darle total transparencia e imparcialidad al proceso electoral se deberá conformar un Comité Multisectorial Electoral integrado por:

- Un representante de la municipalidad provincial
- Un representante de la municipalidad distrital donde se encuentre el centro poblado.
- Un representante de la Corte Superior de Justicia
- Un representante del Ministerio Público
- Un representante del Colegio de Abogados de la jurisdicción
- Un representante de la Defensoría del Pueblo.

El CME se instalará inmediatamente después que lo haga el Comité Electoral y tiene como finalidad, en última y definitiva instancia, resolver las tachas, observaciones e impugnaciones así como la observancia de la aplicación de la presente ley. Su decisión es inapelable. Es reconocida por Resolución de Alcaldía y hecho de conocimiento público a través del diario oficial de la localidad u otro medio que garantice plenamente su publicidad.

Artículo 10.- Permanencia en el cargo

Los alcaldes de centros poblados y sus regidores permanecerán en sus cargos hasta que culmine el proceso eleccionario para elegir nuevas autoridades de centros poblados, el que se inicia con la convocatoria de parte del alcalde provincial y culmina con la proclamación de las autoridades electas, en concordancia con lo que establece el artículo 5º de la Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864.

Artículo 2.- Deróguese la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias de la Ley N° 28440

Artículo 3.- Deróguese toda norma que se oponga a la presente disposición

Lima, 06 de setiembre de 2012

ING. NATALIE CONDORI JAHUIRA
Congresista de la República

ING. NATALIE CONDORI JAHUIRA

JAIME DELGADO ZEGARRA
Directivo Portavoz
Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

STANISLAW APAYCO

R. Cambes

3

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 05 de febrero del 2013.

Según la consulta realizada, de conformidad con el

Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la

República: pase la Proposición N° 1908 para su

estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

Descentralización, Regionalización,

Asistencia Técnica y Modernización

de la Gestión del Estado. -

JAVIER ÁNGEL ILLMANN
Oficial Mayor(e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

04



CONGRESO DE LA REPUBLICA

EXPOSICION DE MOTIVOS ✓

La Constitución Política del Perú en su artículo 189° establece que:

El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

Nuestra Ley fundamental reconoce como un ámbito de gobierno local a los centros poblados y que también se encuentran reconocidos en la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 que en el numeral 7.1 del artículo 7° acerca del Territorio, gobierno y jurisdicción, precisa que:

7.1. El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el Estado y gobierno a nivel nacional, regional y local, conforme a sus competencias y autonomía propias, preservando la unidad e integridad del Estado y la nación.

Al respecto la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 en su artículo N° 2°, con relación a los Tipos de Municipalidades precisa que "Las municipalidades son provinciales o distritales. Están sujetas a régimen especial las municipalidades de frontera y la Municipalidad Metropolitana de Lima. Las municipalidades de centros poblados son creadas conforme a la presente ley".

Seguidamente en el artículo 3°, de la precitada Ley, referido a la Jurisdicción y Regímenes Especiales señala que la clasificación de las municipalidades en:

En función de su jurisdicción:

1. La municipalidad provincial, sobre el territorio de la respectiva provincia y el distrito del cercado.
2. La municipalidad distrital, sobre el territorio del distrito.
3. La municipalidad de centro poblado, cuya jurisdicción la determina el respectivo concejo provincial, a propuesta del concejo distrital.

La Ley Orgánica de Municipalidades, en su artículo 128° respecto a la Creación de Municipalidades de Centros Poblados señala que las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, que determina además:

1. La delimitación territorial.
2. El régimen de organización interior.
3. Las funciones que se le delegan.
4. Los recursos que se le asignan.

05



CONGRESO DE LA REPUBLICA

5. Sus atribuciones administrativas y económico-tributarias.

A continuación el artículo 129° acerca de los Requisitos para la creación de una Municipalidad de Centro Poblado precisa que se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente y la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado y registrados debidamente y acreditar dos delegados.
2. Que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece.
3. Que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento.
4. Que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva.
5. Que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada.

Es nula la ordenanza de creación que no cumple con los requisitos antes señalados, bajo responsabilidad exclusiva del alcalde provincial.

Así mismo el artículo 130° establece que los concejos municipales de los centros poblados están integrados por un alcalde y cinco regidores y que los alcaldes y regidores de centros poblados son elegidos por un periodo de cuatro años, contados a partir de su creación.

Además el artículo 131° precisa que el alcalde y los regidores de las municipalidades de centros poblados son proclamados por el alcalde provincial, ratificando el resultado de las elecciones convocadas para tal fin y seguidamente en el artículo 132° queda establecido que el procedimiento para la elección de alcaldes y regidores de municipalidades de centros poblados se regula por la ley de la materia.

Con relación a este artículo se encuentra vigente la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley N° 28440, norma que el presente Proyecto de Ley propone su modificación con relación a los 1°,2°,3°,5°,7°,8° e incorpora un nuevo artículo a la referida Ley.

En este punto del desarrollo de la exposición de motivos es preciso señalar que los centros poblados están reconocidos en nuestra Constitución Política y en el respectivo basamento legal por lo que es fundamental fortalecer la institucionalidad democrática de estos niveles de gobiernos locales que deben ser vistos como espacios que cubren la ausencia del Estado y porque su creación seda de acuerdo a Ley y por lo tanto es un derecho de la ciudadanía.

ob



CONGRESO DE LA REPUBLICA

El Proyecto de Ley recoge las propuestas que los alcaldes de los Centros Poblados de Tacna hicieron en la audiencia pública que sobre el tema organizara en esta región mi despacho congresal denominado Primer Encuentro de Alcaldes de Municipalidades de Centros Poblados de la Región Tacna.

El nuevo texto que propone la iniciativa legislativa con relación al artículo 1º es el siguiente:

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley norma el proceso de la elección democrática de alcaldes y regidores de las municipalidades de centros poblados, de acuerdo a lo previsto en el Art.132ª de la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, **teniendo como marco la Ley de Elecciones Municipales Ley N° 26864 en todo lo pertinente, contando con la supervisión del Jurado Nacional de Elecciones.**

En las elecciones de autoridades de las municipalidades de centros poblados se elige un (1) alcalde y cinco (5) regidores, quienes postulan en lista completa.

La institucionalidad democrática de los centros poblados no sólo emana de la Constitución política del Perú sino que además su definición fluye de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, que en su Título Preliminar, al referirse a los Gobiernos locales se conceptúa que “son entidades, básicas de la organización territorial del Estado y canales inmediatos de participación vecinal en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades; siendo elementos esenciales del gobierno local, el territorio, la población y la organización”.

Así mismo se establece que, en el Artículo II al referirse a la Autonomía se señala que “Los gobiernos locales gozan de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, con sujeción al ordenamiento jurídico”.

Y con respecto a su origen, la Ley Orgánica de Municipalidades establece que “Las municipalidades provinciales y distritales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo. Sus principales autoridades emanan de la voluntad popular conforme a la Ley Electoral correspondiente”.

Y se precisa que “las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza municipal provincial”.

Pese a todo el ordenamiento constitucional y legal que respalda la creación y desarrollo de los centros poblados y la elección de sus autoridades municipales algunas municipalidades provinciales, contraviniendo a la Constitución y a las leyes que amparan a las municipalidades de centros poblados, emiten Reglamentos, a través de la Gerencia de Desarrollo Social y la Oficina de Asesoría Jurídica, haciendo las veces de juez y parte, desarrolla el respectivo Reglamento sin tener en cuenta lo señalado en la Ley de Elecciones Municipales en todo lo pertinente.



CONGRESO DE LA REPUBLICA

En ese sentido la Ley de Elecciones Municipales, en su Artículo 5º precisa que en caso el Presidente de la República, por alguna razón no convoca a Elecciones Municipales o a Elecciones Municipales Complementarias obviamente en el plazo que se encuentra establecidos se permite que sea él Presidente del Congreso de la República quien se encargará de hacer la respectiva convocatoria en un plazo relativamente breve como son quince (15) días naturales siguientes al vencimiento de los plazos no cumplido y, aquí lo más importante es que se preceptúa que "Mientras se realiza la segunda vuelta electoral o las elecciones complementarias, continúan en sus cargos los alcaldes y regidores en funciones".

Porque entonces algunos reglamentos de las municipalidades provinciales determinan que en caso vence el periodo de gobierno de un alcalde de centro poblado y el alcalde provincial no ha convocado elecciones éste nombrará a un funcionario para que haga las veces hasta que se convoque a elecciones en dicho centro poblado.

Finalmente, con relación a éste artículo, la inclusión del Jurado Nacional de Elecciones en un rol supervisor encuentra su fundamento en el literal b del artículo 5º de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones, Ley Nº 26486 que con relación a las funciones del JNE establece: Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio.

Es en base a estas consideraciones que la iniciativa legislativa propone también la modificación del artículo 2º Ley Nº 28440, en los siguientes términos:

Artículo 2.- De la convocatoria

El alcalde provincial, bajo responsabilidad, mediante Decreto de Alcaldía convocará a elecciones con ciento veinte (120) días naturales de anticipación al acto de sufragio, las que se llevan a cabo el primer domingo del mes de diciembre del año en que finaliza la gestión de las actuales autoridades, comunicando el acto al Jurado Nacional de Elecciones y al Ministerio Público para que desempeñe la función de veedor en el proceso electoral.

En el caso de municipalidades de centros poblados nuevos, la convocatoria debe realizarse dentro de las 72 horas siguientes a la fecha de creación, mediante Decreto de Alcaldía, realizándose el acto electoral dentro de los noventa (90) días siguientes.

Con relación a las Normas Municipales, la Ley Orgánica de Municipalidades determinan que "los concejos municipales ejercen sus funciones de gobierno mediante la aprobación de ordenanzas y acuerdos. Los asuntos administrativos concernientes a su organización interna, los resuelven a través de resoluciones de concejo. El alcalde ejerce las funciones ejecutivas de gobierno señaladas en la presente ley mediante decretos de alcaldía. Por resoluciones de alcaldía resuelve los asuntos administrativos a su cargo".

Existe consenso y acuerdo que los Centros Poblados sean creados por Ordenanza de la Municipalidad Provincial el problema se da cuando por ordenanza se reglamentan las elecciones de autoridades municipales de los centros poblados y al contener estos reglamentos medidas que contravienen la Constitución y las leyes pertinentes, debido

08



CONGRESO DE LA REPUBLICA

al exíguo presupuesto de los alcaldes de centros poblados les resulta muy difícil lograr la modificación de dicha ordenanza.

De ahí que la propuesta legislativa si bien coincide con el texto vigente de la Ley N° 28440 en el sentido que es el alcalde provincial, bajo responsabilidad quien convocará a elecciones con ciento veinte (120) días naturales de anticipación al acto de sufragio, con la modificación de que dicha convocatoria se haga a través de un Decreto de Alcaldía y por supuesto comunicando el acto al Jurado Nacional de Elecciones y al Ministerio Público para que desempeñe la función de veedor en el proceso electoral.

Con relación a la incorporación del Ministerio Público en efecto la propuesta es que se le comunique de la convocatoria del acto de sufragio en el Centro Poblado porque la disposición tiene como finalidad que se tomen las medidas preventivas para que pueda ejercer una veeduría y por lo tanto garantice de acuerdo con sus funciones la defensa de la legalidad, los derechos ciudadano y los intereses públicos.

Con respecto a la modificación del segundo párrafo se busca que los nuevos centros poblados cuenten con sus respectivas autoridades democráticamente elegidas en el más breve plazo.

En general existe una tendencia de algunos alcaldes provinciales y hasta distritales que no ven con buenos ojos la existencia y acaso consolidación de las municipalidades de Centros Poblados ya sea porque prejuzgan que les resta sus presupuestos o le hacen sombra a su protagonismo político, aunque estas presunciones no son patrimonio de los referidos alcaldes sino que también se da hasta en los niveles de los Gobiernos Regionales.

En la fórmula Legal del presente Proyecto de Ley se plantea la modificación del artículo 3º

Artículo 3.- Comité Electoral

La organización del proceso electoral está a cargo de un Comité Electoral, el cual está conformado por cinco (5) pobladores que domicilien dentro de la delimitación territorial de la municipalidad de centro poblado.

A través de una difusión masiva y en acto público, la municipalidad provincial procederá, dentro de los treinta (30) días siguientes a la convocatoria y por sorteo, a la elección de los pobladores que figuren en el padrón electoral y en presencia de los representantes de la municipalidad provincial y distrital.

El Comité Electoral elegirá entre sus miembros a quien lo presidirá.

El Comité Electoral se instala en la fecha de su conformación.

Se propone que haya mayor transparencia en la elección de los pobladores que integrarán el Comité Electoral, que la población del centro poblado sepa con una relativa anticipación que este acto de elección se realizará en determinada fecha y que es su derecho asistir a dicha elección.



CONGRESO DE LA REPUBLICA

Con respecto al artículo 5º el texto modificatorio que se propone es:

Artículo 5.- Del procedimiento electoral y sistema de elección

La municipalidad provincial, mediante Resolución de Alcaldía, aprobará el Reglamento de Elecciones de Autoridades de las Municipalidades de Centros Poblados.

Así mismo la convocatoria, fecha del sufragio, funciones, conformación del padrón electoral e inscripción de listas de candidatos, impedimentos, tachas, reglas sobre el cómputo y proclamación de las autoridades de centros poblados, impugnaciones, asunción y juramentación de los cargos, y demás aspectos relacionados, se establecen por **Resolución de Alcaldía**.

El sistema de elección será democrático, universal y secreto siguiendo el espíritu de la Ley de Elecciones Municipales N° 26864 no pudiendo exigirse requisitos más allá de los que ella señala. Dicha Resolución debe ser publicada en los medios que señala la ley.

La municipalidad provincial suscribirá convenios de cooperación técnica con la Oficina de Procesos Electorales, ONPE, a fin que se le brinde asistencia técnica electoral.

Como ya se ha sustentado resulta difícil, en la mayoría de los casos el que un alcalde de centro poblado pueda gestionar la modificación de una ordenanza no así en el caso de una Resolución de Alcaldía, y que el proceso eleccionario en los centros poblados debe enmarcarse dentro de lo que establece la Ley de Elecciones Municipales buscando limitar cualquier exceso que pueda presentarse en las convocatorias.

Con relación al artículo 7º el texto modificatorio es el siguiente:

Artículo 7º.- Impugnaciones.

Las impugnaciones contra el resultado del sufragio publicado por el Comité Electoral se interpondrán dentro de los tres (3) días contados a partir de la publicación de los resultados y serán resueltas por el Comité Electoral, **a través del acta y resolución correspondiente, en primera instancia; por el Consejo Provincial respectivo en segunda instancia y cuyo acuerdo es remitido ante el Comité Multisectorial Electoral el mismo que, en última y definitiva instancia la confirmara o revocara. El fallo de este último es inapelable, el mismo que es ratificado por el alcalde provincial.**

En el texto vigente de la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley N° 28440 acerca de las impugnaciones se consideran dos instancias, una es el Comité Electoral y otra el Consejo Provincial, sin embargo de las experiencias eleccionarias ocurre que el Comité puede tener una cercanía con la autoridad provincial al tener mayoría no brinda la necesaria transparencia que un fallo electoral requiere.



CONGRESO DE LA REPUBLICA

Lamentablemente hasta el momento el Jurado Nacional de Elecciones como máxima autoridad electoral no se ha visto comprometido en los procesos eleccionarios de los centros poblados labor que consideramos debería ser atendida por esta entidad que forma parte del sistema nacional de elecciones y que sin embargo ante esta carencia proponemos un mecanismo más expeditivo como es la conformación de un Comité Multisectorial Electoral que por su pluralidad garantice, en última instancia, que resolverá con mayor transparencia.

Con respecto a la conformación del Comité Multisectorial Electoral incluido en la propuesta e incorporar un nuevo artículo, el 9º, en la Ley N° 28440

Artículo 9.- Del Comité Multisectorial Electoral

A fin de darle total transparencia e imparcialidad al proceso electoral se deberá conformar un Comité Multisectorial Electoral integrado por:

- Un representante de la municipalidad provincial
- Un representante de la municipalidad distrital donde se encuentre el centro poblado.
- Un representante de la Corte Superior de Justicia
- Un representante del Ministerio Público
- Un representante del Colegio de Abogados de la jurisdicción
- Un representante de la Defensoría del Pueblo.

El CME se instalará inmediatamente después que lo haga el Comité Electoral y tiene como finalidad, en última y definitiva instancia, resolver las tachas, observaciones e impugnaciones así como la observancia de la aplicación de la presente ley. Su decisión es inapelable. Es reconocida por Resolución de Alcaldía y hecho de conocimiento público a través del diario oficial de la localidad u otro medio que garantice plenamente su publicidad.

La conformación del Comité Multisectorial Electoral se corresponde con la fundamentación dada con relación al artículo 7º, Impugnaciones, la variedad de su composición permite suponer que habrá en adelante mayores garantías de transparencia para la resolución de las impugnaciones y otros casos que pudieran presentarse con relación al proceso para elegir nuevas autoridades en los centros poblados.

Se propone también incorporar el artículo 10º con el siguiente texto:

Artículo 10.- Permanencia en el cargo

Los alcaldes de centros poblados y sus regidores permanecerán en sus cargos hasta que culmine el proceso eleccionario para elegir nuevas autoridades de centros poblados, el que se inicia con la convocatoria de parte del alcalde provincial y culmina con la proclamación de las autoridades electas, en concordancia con lo que establece el artículo 5º de la Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864.



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Finalmente se propone la derogatoria de la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias de la Ley N° 28440¹.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El Proyecto de Ley no origina gasto para el Estado y propone la modificatoria los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 7º, e incorpora los artículos 9º y 10º a la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley N° 28440.

EFFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN VIGENTE

La iniciativa legislativa busca fortalecer la institucionalidad democrática de las Municipalidades de Centros Poblados en concordancia con lo que establece la Constitución Política del Estado y la legislación pertinente, en beneficio de la población que conforman los centros poblados.

CONCORDANCIA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

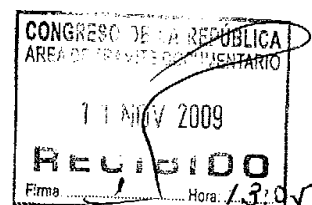
El presente Proyecto de Ley está en concordancia con las políticas de Estado establecidas en el Acuerdo Nacional, como son:

- Régimen democrático y Estado de derecho
- Democratización y fortalecimiento del sistema de partidos

¹ Se ha considerado y consensado la propuesta remitida por el señor Santos Silva, ex alcalde del Centro Poblado Nuestra Sra. de la Natividad. Provincia de Tacna.

Proyecto de Ley N° 3659/2009-CE.

Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y otorga un nuevo tratamiento al proceso de las Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.



PROYECTO DE LEY

La congresista que suscribe, **HELVEZIA BALTA SALAZAR**, miembro de la Celula Parlamentaria Aprista, ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa, consagrado en el artículo 107º de la Constitución Política del Estado, concordante con los artículos 75º y 76º del Reglamento del Congreso, proponen la siguiente iniciativa legislativa:

FORMULA LEGAL

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA
Ha dado la Ley siguiente:

"LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE CENTROS POBLADOS Y QUE MODIFICA ARTÍCULOS DE LA LEY N° 27972, LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES "

Artículo 1.- Objeto de la Ley.

La presente Ley norma el proceso de la elección democrática de alcaldes y regidores de las municipalidades de Centros Poblados, de acuerdo a lo previsto en el artículo 132º de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

En las elecciones de autoridades de las municipalidades de Centros Poblados se elige un (1) alcalde y cinco (5) regidores, quienes postulan en lista completa.

Artículo 2.- De la Convocatoria .

El Jurado Nacional de Elecciones convoca a elecciones de autoridades de centros poblados con doscientos cuarenta (240) días naturales de anticipación al acto del sufragio, previa comunicación oficial realizada por las Municipalidades Provinciales a las que pertenecen los Centros Poblados

La Elección se realiza en la misma fecha que las elecciones municipales.

Artículo 3.-Elecciones de autoridades de Nuevos Centros Poblados.

Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y otorga un nuevo tratamiento al proceso de las Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.

Los centros poblados que hayan sido creados durante el primer año del período municipal, llevarán a cabo sus elecciones conjuntamente con la consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales que se llevará a cabo el segundo año del periodo municipal.

Los centros poblados que se creen durante el segundo año del periodo municipal, llevarán a cabo sus elecciones juntamente con la consulta popular de revocatoria del mandato de autoridades municipales que se realizarán el tercer año del periodo municipal.

Los centros poblados que se creen durante el tercer año del periodo municipal, llevarán a cabo sus elecciones juntamente con las Elecciones Regionales y Municipales.

Los centros poblados creados durante el cuarto y último año del periodo municipal llevarán a cabo sus elecciones dentro del primer año del período municipal siguiente.

El término del mandato de las autoridades de centros poblados coincidirá con la culminación del mandato de las autoridades municipales distritales y provinciales, a excepción de las elecciones llevadas a cabo juntamente con las Elecciones Regionales y Municipales, en donde el mandato de las autoridades elegidas es de 4 (cuatro) años.

Artículo 4.- Organización del Proceso Electoral.

La organización del proceso electoral está a cargo de la Oficina Nacional de Procesos Electorales- ONPE- organismo que realiza sus funciones con total autonomía, y en coordinación con el Jurado Nacional de Elecciones y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, organismos que conforman el Sistema Electoral peruano de acuerdo a las competencias asignadas a cada uno de ellos por la legislación de la materia.

Artículo 5.- Padrón electoral.

Los padrones electorales de Centros Poblados son elaborados por el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, teniendo en cuenta la residencia de los ciudadanos en la respectiva circunscripción territorial.

Artículo 6.- Del procedimiento electoral y sistema de elección.

La convocatoria, fecha del sufragio, funciones, conformación del padrón electoral e inscripción de listas de candidatos, impedimentos, tachas, reglas sobre el cómputo y proclamación de las autoridades de centros poblados, impugnaciones, asunción y juramentación de los cargos. y demás aspectos relacionados, se rigen por lo establecido en la Ley de Elecciones Municipales y la Ley Orgánica de Elecciones, teniendo en consideración las funciones y atribuciones de los organismos electorales, de acuerdo a sus respectivas competencias.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Primera.- Centros Poblados existentes

Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y otorga un nuevo tratamiento al proceso de las Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.

Las Municipalidades Provinciales existentes con anterioridad a la vigencia de la presente Ley deberán remitir al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, el ámbito territorial que comprende la jurisdicción de cada Centro Poblado, los padrones que contengan la relación de pobladores actualizada, correspondiente a cada uno de los Centros Poblados pertenecientes a su circunscripción previo empadronamiento, en el plazo de ciento ochenta (180) días, a efectos de que dicho organismo pueda crear el Registro Nacional de Centros Poblados.

Segunda.- Obligación de las Municipalidades Provinciales de informar al RENIEC sobre los centros poblados ya creados

Las Municipalidades Provinciales deberán informar al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil la aprobación de la creación los Centros Poblados pertenecientes a su circunscripción dentro de los noventa (90) días siguientes de aprobada la misma."

Tercera.- De la Modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades

Modifícase el Artículo III del Título Preliminar y el artículo 129º de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, de acuerdo con el siguiente tenor:

"ARTÍCULO III.- ORIGEN

Las municipalidades provinciales y distritales se originan en la respectiva demarcación territorial que aprueba el Congreso de la República, a propuesta del Poder Ejecutivo. Sus principales autoridades emanan de la voluntad popular conforme a la Ley Electoral correspondiente.

*Las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza municipal provincial. **La Municipalidad Provincial, dentro de un plazo no mayor de treinta días calendario, notificará al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, determinando el ámbito territorial de la circunscripción municipal creada.***

ARTÍCULO 129.- REQUISITOS PARA LA CREACIÓN DE UNA MUNICIPALIDAD DE CENTRO POBLADO

Para la creación de municipalidades de centros poblados se requiere la aprobación mayoritaria de los regidores que integran el concejo provincial correspondiente y la comprobación previa del cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado y registrados debidamente, acreditando dos delegados.

2. Que el centro poblado no se halle dentro del área urbana del distrito al cual pertenece.

Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y otorga un nuevo tratamiento al proceso de las Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.

3. *Que exista comprobada necesidad de servicios locales en el centro poblado y su eventual sostenimiento.*

4. *Que exista opinión favorable del concejo municipal distrital, sustentada en informes de las gerencias de planificación y presupuesto, de desarrollo urbano y de asesoría jurídica, o sus equivalentes, de la municipalidad distrital respectiva.*

5. *Que la ordenanza municipal de creación quede consentida y ejecutoriada.*

6. **La Municipalidad Provincial, dentro de un plazo no mayor de treinta días calendario de consentida o ejecutoriada la ordenanza municipal, esta en la obligación de notificar al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, el ámbito territorial de la circunscripción municipal creada.**

Es nula la ordenanza de creación que no cumple con los requisitos antes señalados, bajo responsabilidad exclusiva del alcalde provincial.”

Cuarta.- De la Aplicación Progresiva

La presente norma será de aplicación progresiva, supeditada a la determinación, por parte del RENIEC, del registro de ciudadanos de cada Centro Poblado.

Quinta.- De la Aplicación Supletoria

En todo lo no regulado por la presente disposición, será de aplicación lo dispuesto por la Ley de Elecciones Municipales, Ley N° 26864, su modificatoria, Ley N° 27734 y la Ley Orgánica de Elecciones, Ley N° 26859.

Sexta.- Norma Derogatoria.

Deróguense la Ley N°. 28440, Ley de Elecciones de Autoridades de Centros Poblados.

Lima, 09 de noviembre del 2,009



Helvezia Balta Salazar
Dra. HELVEZIA BALTA SALAZAR
Congresista de la República



Cecilia Paralamentaria

José Carlos Barrera T

Wilson

ROBERTA M.



**Proyecto de Ley que modifica la Ley
Orgánica de Municipalidades, Ley N°
27972 y otorga un nuevo
tratamiento al proceso de las
Elecciones de Autoridades de
Municipalidades de Centros
Poblados.**

EXPOSICION DE MOTIVOS

1.- OBJETO DE LA PROPUESTA

El presente proyecto, busca introducir cambios en el sistema de elección de las autoridades municipales de los centros poblados proponiendo se adopten algunas reformas que permitan poder contar con autoridades legítimamente elegidas y de ese modo alcanzar la finalidad de asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre, espontánea de los electores y que los escrutinios se lleven a cabo con el mayor orden y transparencia posibles con intervención de RENIEC y la ONPE, así también se establece simultaneidad de las elecciones de las autoridades de las Municipalidades de Centros Poblados con relación a las de las autoridades de los gobiernos locales, provinciales y distritales

2.- FUNDAMENTOS Y ANTECEDENTES

2.1. Las elecciones de autoridades de centros poblados en la actualidad.

Por derecho electoral se debe entender, no sólo el conjunto de normas que regulan la elección de los órganos representativos (en este caso municipales), sino también al conjunto de conocimientos más amplios que abarcan principios políticos, parámetros comparativos, antecedentes históricos y sociológicos, así como tener en cuenta experiencias que permitan entender cómo la legislación influye en el sistema de representación, los partidos, el régimen político y la democracia¹.

En el Perú existen tres instancias municipales de gobierno: las provinciales, las distritales y las delegadas (conocidas en la actualidad como de centros poblados). Estas instancias, según el Artículo 194º de la Constitución Política de 1993, tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Existen municipalidades provinciales en la capital de la República y en las capitales de provincia, municipalidades distritales en las capitales de distrito, y municipalidades delegadas en los pueblos, centros poblados, caseríos, comunidades campesinas y nativas que determine el concejo municipal provincial.²

Cabe recordar, que las municipalidades de centros poblados fueron incorporadas en nuestra Constitución en razón de que se constituyen como las localidades más apartadas y excluidas del territorio nacional, encontrándose ubicadas en muchos casos en las regiones de la sierra y selva del país.

¹ NOHLEN, Dieter: "Derecho electoral". En: NOHLEN, Dieter; PICADO, Sonia y ZOVATTO Daniel (compiladores): Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. México: FCE, 1998, p.13.

²VARGAS, LEON, Carlos, "Derecho Electoral Municipal: Un Análisis sociológico de su variación en el Perú, 1980 – 2002. Revista Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, Noviembre de 2002.

Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y otorga un nuevo tratamiento al proceso de las Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.

Por lo anterior, consideramos que las municipalidades de centros poblados requieren de una institucionalidad basada en mecanismos que las legitimen, dotándolas de mayor dinamismo y reconocimiento. Uno de esos mecanismos consiste en la simultaneidad de sus elecciones con relación a las de las autoridades de los gobiernos locales, provinciales y distritales que se llevan a cabo en las denominadas "Elecciones Regionales y Municipales" –ERM–. (artículo 1º "Objeto de la ley" y artículo 2º "De la Convocatoria")

La estructura orgánica y el derecho electoral aplicados a los municipios de centros poblados (antes conocidos como delegados) difieren de sus pares provinciales y distritales³. Ello en razón a que de acuerdo con el artículo 194º de la Constitución son creadas conforme a ley y al mismo tiempo, las elecciones de sus autoridades se regulan mediante una norma especial.

La actual regulación de las elecciones de autoridades de municipalidades de centros poblados en el marco de lo establecido por la Ley N° 28440 se ha caracterizado por presentar numerosos problemas de aplicación, problemas en la delimitación de las circunscripciones territoriales correspondientes a los centros poblados, dificultades con la elaboración y utilización de sus padrones electorales, dificultades en la organización de los procesos de elección de sus autoridades, entre otros temas.

Por ello, habiéndose identificado algunas de las debilidades que han propiciado la necesidad de introducir cambios en el sistema de elección de sus autoridades, se busca a través de la presente iniciativa, adoptar algunas reformas que permitan poder contar con autoridades legítimamente elegidas y de ese modo alcanzar la finalidad de asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre, espontánea de los electores y que los escrutinios se lleven a cabo con el mayor orden y transparencia posibles.

2.2. Replanteamiento del sistema de elección de autoridades de centros poblados (artículos 2º "De la Convocatoria" , 3º "Organización del Proceso Electoral" , 4º "Padrón Electoral" y "Primera y Segunda Disposiciones Complementarias", referidas a la "Obligación de las Municipalidades Provinciales de informar al RENIEC sobre los centros poblados ya creados" y "De la Modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades").

En ese orden de ideas, otro de los fundamentos de la presente iniciativa es el replanteamiento y reordenamiento de las funciones asignadas a las autoridades que toman parte en este tipo de elección y al mismo tiempo, atribuir de acuerdo a su especialización, funciones específicas a los organismos que conforman nuestro sistema electoral de acuerdo a las competencias que les han sido otorgadas en nuestra Constitución Política y en las leyes de la materia. (artículos 2º "De la Convocatoria" referido a qué organismo se encarga de realizar la convocatoria para la elección de autoridades de centros poblados,

³ Opcit.

Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y otorga un nuevo tratamiento al proceso de las Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.

artículo 3º “Organización del Proceso Electoral” referido a la organización del proceso, artículo 4º referido al “Padrón Electoral”, así como la Primera y Segunda Disposiciones Complementarias.)

De esta forma, se debe tener en cuenta que todo proceso electoral comienza con la elaboración del Padrón Electoral, documento oficial que pasa a constituir el eje sobre el cual se desarrolla la elección de autoridades de centros poblados. Su elaboración es asignada al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, organismo técnico que se encarga de su manejo, actualización y conducción. En ello, resulta posible que la labor del RENIEC pueda iniciarse teniendo como base la información de la que disponen las municipalidades provinciales, como un punto de partida sobre el cual se origina la conformación relativa a los centros poblados, pero, sin que ello signifique, en modo alguno que deba limitarse a la misma o que deba depender únicamente de la misma.

Por ello, consideramos que resulta necesaria una reingeniería con respecto a la elaboración de los registros de ciudadanos habitantes de los centros poblados, que requiere necesariamente de la participación del órgano técnico especializado, a través de la creación de un registro especial, en este caso, a cargo del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil –RENIEC- (artículo 4º “Padrón Electoral” y Primera Disposición Complementaria “Centros Poblados existentes”).

La participación del órgano técnico especializado en la materia, es una garantía de objetividad, eficiencia, imparcialidad y de especialización, todas características que fundamentan la necesaria separación de la función técnica y la política. En ese sentido, consideramos que de seguirse obviando, la necesidad de fundamentar el proceso de elección de autoridades de centros poblados, en criterios técnicos y objetivos, se complejiza aún más la participación de los electores teniendo ello, un impacto en la percepción que con respecto al sistema democrático en general y a sus autoridades tienen los ciudadanos que son habitantes de los diferentes centros poblados a lo largo del territorio nacional. Más aún si tenemos en cuenta que como ya se ha señalado, en la mayoría de casos, los centros poblados se hallan localizados en zonas excluidas. (artículo 4º “Padrón Electoral” y Primera Disposición Complementaria “Centros Poblados existentes”).

Adicionalmente, bajo los mismos criterios antes mencionados, se les otorga, tanto al Jurado Nacional de Elecciones –JNE- como a la Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE-, en el marco de sus competencias, las funciones de administración de justicia electoral, así como la trascendental función de llevar a cabo la organización de todo el proceso electoral. (artículos 2º “De la Convocatoria” y 3º “Organización del Proceso Electoral”).

2.3. Creación de las Municipalidades de Centros Poblados

La modificación propuesta al artículo III del Título Preliminar de la Ley Orgánica de Municipalidades regula el origen y la creación de las municipalidades de

Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y otorga un nuevo tratamiento al proceso de las Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.

centros poblados dentro de las circunscripciones provinciales y distritales teniendo como base la demarcación territorial de las mismas.

Dicho sustento, permite que la finalidad del presente proyecto se sustente en un criterio objetivo que permita, que los ciudadanos habitantes de los centros poblados puedan ser representados por autoridades democráticamente elegidas, cuyo mandato emane de la voluntad popular conforme a las normas electorales de la materia.

Finalmente, se establece que las municipalidades de centros poblados cuentan con un plazo no mayor de treinta días calendario, para notificar al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – RENIEC, acerca del ámbito territorial de la circunscripción municipal creada. De esta manera se establece un período de tiempo que tiene por finalidad que se brinde de manera ordenada y segura la información correspondiente al órgano técnico a efectos de que el mismo disponga de los elementos necesarios para la elaboración del Padrón Electoral de centros poblados.(Tercera Disposición Complementaria, "De la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades").

En cuanto a los requisitos para la creación de las municipalidades de centros poblados, se incluye el numeral 6, que tiene como finalidad trasladar la obligación de coordinación y entrega de información acerca de la creación de centros poblados, al órgano técnico especializado, (en este caso el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil, -RENIEC-, a efectos de que el mismo pueda realizar su labor en forma oportuna, eficiente y pueda disponer las acciones necesarias para conducir adecuadamente el padrón electoral correspondiente a cada centro poblado tomando como base la circunscripción territorial a la que pertenece (Tercera Disposición Complementaria, "De la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades").

2.4. Legitimación de las autoridades elegidas

La participación electoral es un derecho constitucional y una de las formas de participación ciudadana reguladas por ley. La Constitución Política de 1993 señala en su Capítulo III que los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegidos, y a participar en los asuntos públicos mediante referéndum, iniciativa legislativa, remoción o revocatoria de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Señala además que es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción.(artículo 1º "Objeto de la ley")

De acuerdo con el tratadista Dieter Nohlen, uno de los requisitos funcionales planteados a los sistemas electorales que desempeñan en el mundo un papel en el debate, es la legitimidad, la misma que junto con la representación, concentración y efectividad, participación y simplicidad, deben caracterizar a los sistemas electorales.

La Legitimidad se refiere a la aceptación general de los resultados electorales y del sistema electoral, es decir, a la aprobación de las reglas de

Proyecto de Ley que modifica la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 y otorga un nuevo tratamiento al proceso de las Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados.

juego de la democracia⁴. Por ello, las reglas de juego deben ser transparentes, justas, objetivas y deben sustentarse en criterios de igualdad, razonabilidad, participación y especialización, encontrándose alejadas de criterios arbitrarios, parciales o meramente políticos. (artículos 2º "De la Convocatoria", 3º "Organización del Proceso Electoral", 4º "Padrón electoral" y 5º "Del procedimiento electoral y sistema de elección").

La presente reforma tiene como finalidad replantear el sistema de elección de autoridades de centros poblados, haciendo de dichos procesos electorales, procesos que aspiren a ser verdaderamente legítimos. (artículo 1º, "Objeto de la ley")

3.- IMPACTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legal propone modificar diversos artículos de la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972, así como otorgar un nuevo régimen a aplicar para el caso de las elecciones municipales de centros poblados

4.- ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación del presente proyecto el gasto que podría ocasionar es mucho menor con relación a los beneficios que otorgaría ya que solucionaría problemas de aplicación, problemas en la delimitación de las circunscripciones territoriales correspondientes a los centros poblados, dificultades con la elaboración y utilización de sus padrones electorales, dificultades en la organización de los procesos de elección de sus autoridades, entre otros temas, otorgaría mayor legitimidad a las autoridades elegidas y de ese modo alcanzar la finalidad de asegurar que las votaciones traduzcan la expresión auténtica, libre, espontánea de los electores y que los escrutinios se lleven a cabo con el mayor orden y transparencia reforzando la representatividad y legitimidad de las autoridades locales en beneficio de los pobladores.

Lima, 09 de Setiembre del 2,009



Dictamen de los Proyectos de Ley 1002/2011-CR, 1904/2012-CR y 2177/2012-CR, que proponen modificar e incorporar diversos artículos de la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley 28440.

COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Período Anual de Sesiones 2012-2013

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Descentralización Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado el Proyecto de Ley N° 1002/2011-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del Congresista Pedro Spadaro Philipps, que propone regular el proceso de elección democrática de alcaldes y regidores de las municipalidades de centros poblados, de acuerdo a lo previsto en el artículo 132 de la Ley N° 27972-Ley Orgánica de Municipalidades; el Proyecto de Ley N° 1904/2012-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Nacionalista, a iniciativa de la Congresista Gladys Condori Jahuir, el cual propone modificar los artículos 1, 2, 3, 5 y 7, e incorpora los artículos 9 y 10 a la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley 28440. Asimismo ha ingresado el Proyecto de Ley 2177/2012-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Perú Posible, a iniciativa del Congresista Mariano Portugal Catacora, que propone modificar los artículos 5, 7 y 8 de la Ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, referente al procedimiento electoral y sistema de elección.

Luego del análisis y debate correspondiente, en su décima novena Sesión Ordinaria del 4 de junio de 2013, la Comisión, por **UNANIMIDAD**, de los presente en la sala, acuerda **APROBAR** el proyecto de ley materia de dictamen, con el voto favorable de los congresistas: **Richard Acuña Núñez, Pedro Spadaro Philipps, Hernán de la Torre Dueñas, Fernando Andrade Carmona, Aldo Bardález Cochagne, Hugo Carrillo Cavero, Rubén Coa Aguilar, José León Rivera, Rofilio Neyra Huamani.**

I. SITUACIÓN PROCESAL DE LA PROPUESTA

1. Antecedentes

- a) El Proyecto de Ley N° 1002/2011-CR fue presentado a la Oficina de Trámite Documentario el 11 de abril de 2012.
- b) Con fecha 13 de abril de 2013, el Proyecto de Ley N° 1002/2011-CR fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- c) El Proyecto de Ley N° 1904/2012-CR fue presentado a la Oficina de Trámite Documentario el 4 de febrero de 2013.
- d) Con fecha 6 de febrero de 2013, el Proyecto de Ley N° 1904/2012-CR fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
- e) El Proyecto de Ley 2177/2012-CR fue presentado a la Oficina de Trámite Documentario el 2 de mayo de 2013.



Congreso de la República
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Dictamen de los Proyectos de Ley 1002/2011-CR, 1904/2012-CR y 2177/2012-CR, que proponen modificar e incorporar diversos artículos de la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley 28440.

- f) Con fecha 5 de mayo de 2013, el Proyecto de Ley N° 2177/2012-CR fue decretado a la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

2. Opiniones solicitadas

Presidencia del Consejo de Ministros
Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE
Jurado Nacional de Elecciones - JNE
Poder Judicial
Colegio de Abogados de Lima
Asociación de Municipalidades del Perú - AMPE
Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú - REMURPE

3. Opiniones recibidas

Jurado Nacional de Elecciones, con Oficio N° 365-2013-P/JNE, opinó respecto al Proyecto 1904/2012-CR que la *Constitución Política del Perú no reconoce a la municipalidad de centro poblado como un nivel de gobiernos, así el artículo 194, expresa que los órganos de gobiernos local son las municipalidades provinciales y distritales, las mismas que tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Respecto a las municipalidades de centros poblados, dicho artículo establece, únicamente, que las mismas "son creadas conforme a ley". En ese sentido las municipalidades de centros poblados no tienen autonomía política, económica y administrativa. Esta afirmación es coherente con el hecho que dichas municipalidades no son nivel de gobierno.*

[...]

Sin perjuicio de lo señalado, consideramos que se puede mejorar el marco legal vigente para brindar mayores garantías a los procesos electorales que se desarrollan en los centros poblados"

Oficina Nacional de Procesos Electorales, con Oficio N° 130-2013-J/ONPE, opinó respecto al Proyecto 1904/2012-CR que *"... la propuesta de modificación de los citados artículos resultan favorables para este proyecto, toda vez que podrían garantizar la transparencia en la elección de las autoridades de municipalidades de Centros Poblados, toda vez que contando con la participación del JNE, el Ministerio Público y ONPE en la parte técnica, se fortalece el uso adecuado de la normativa vigente además de reforzar la institucionalidad democrática de los mismos."*

Red de Municipalidades urbanas y rurales del Perú – Remurpe, con carta 075-2013-REMURPE, opinó respecto al proyecto 1904/2012-CR que en el artículo 2 el *"colocar fecha cierta para la realización de las elecciones, por cuanto al finalizar el periodo de gestión de la autoridad convocante, se estará aumentando el número de actividades de una gestión de finalización de periodo pudiendo contravenir hacia la fructífera realización del proceso de transferencia adecuado, así como no cumplir con una apropiada convocatoria."* Para ello han realizado una propuesta de redacción.

Corte Suprema de Justicia de la República, con oficio N° 2608-2013-P-PJ, opinó que *"son del parecer que la modificación de la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley 28440, en estricto la modificación del art. 7 y la incorporación del art. 9, es constitucionalmente inviable"*



Congreso de la República
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Dictamen de los Proyectos de Ley 1002/2011-CR,
1904/2012-CR y 2177/2012-CR, que proponen
modificar e incorporar diversos artículos de la Ley
de Elecciones de Autoridades de Municipalidades
de Centros Poblados, Ley 28440.

*porque afecta el núcleo de separación de funciones y de protección de derechos fundamentales
establecidos en el ordenamiento jurídico vigente."*

Votación requerida

La iniciativa legislativa propone la aprobación de una ley ordinaria, que requiere votación de la mayoría simple de congresistas. Le corresponde doble votación.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA DE LEY

El Proyecto de ley 1002/2011-CR, que propone regular el proceso de elección democrática de alcaldes y regidores de las municipalidades de centros poblados, de acuerdo a lo previsto en el artículo 132 de la Ley N° 27972-Ley Orgánica de Municipalidades.

El proyecto de ley 1904/2012-CR, que propone modificar los artículos 1, 2, 3, 5 y 7, e incorpora los artículos 9 y 10 a la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley 28440.

El Proyecto de ley 2177/2012-CR, propone modificar los artículos 5, 7 y 8 de la Ley 28440, Ley de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, referente al procedimiento electoral y sistema de elección.

III. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Estado
- Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972
- Ley de Elecciones de Autoridades de Centros Poblados, Ley 28440

IV. ANALISIS NORMATIVO

La Constitución Política del Perú en su artículo 189.- El territorio de la República está integrado por regiones, departamentos, provincias y distritos, en cuyas circunscripciones se constituye y organiza el gobierno a nivel nacional, regional y local, en los términos que establece la Constitución y la ley, preservando la unidad e integridad del Estado y de la Nación.

El ámbito del nivel regional de gobierno son las regiones y departamentos. El ámbito del nivel local de gobierno son las provincias, distritos y los centros poblados.

De acuerdo con el artículo 194 de la Constitución Política.- Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

Es así que la Ley Orgánica de Municipalidades en su artículo 128 señala que las municipalidades de centros poblados son creadas por ordenanza de la municipalidad provincial, debiendo determinar la delimitación territorial, el régimen de organización interior, las funciones que se le delegan, los recursos que se le asignan y sus atribuciones administrativas y económico-tributarias. Por consiguiente se entiende que las municipalidades de centros poblados carecen de autonomía política, económica y administrativa, debido que dependen de una ordenanza de la municipalidad provincial que las crea y de la municipalidad distrital que le delega algunas funciones, siendo autoridades con poder delegado, no pueden ser considerados como nivel de gobierno.



Congreso de la República
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Dictamen de los Proyectos de Ley 1002/2011-CR,
1904/2012-CR y 2177/2012-CR, que proponen
modificar e incorporar diversos artículos de la Ley
de Elecciones de Autoridades de Municipalidades
de Centros Poblados, Ley 28440.

La ley de elecciones de autoridades de centros poblados, Ley 28840 establece el procedimiento para la elección del alcalde y sus cinco regidores, las formalidades que se deben seguir en la convocatoria y las garantías que se deben dar en este proceso.

V. ANALISIS DE LA PROPUESTA

La Ley de Bases de la Descentralización, Ley 27783, en su artículo 8, define la autonomía de gobierno como el derecho y la capacidad efectiva del gobierno en sus tres niveles, de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia, la misma que debe sujetarse a la Constitución y a las leyes de desarrollo constitucional respectivas.

En base a la autonomía que gozan los gobiernos locales (provincial y distrital), tienen la facultad de organizarse internamente, y por lo tanto pueden expedir normas para crear y delegar a un centro poblado determinadas funciones que son de su responsabilidad.

De acuerdo al Reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial, los Centros Poblados son definidos como *"todo lugar del territorio nacional rural o urbano, identificado mediante un nombre y habitado con ánimo de permanencia. Sus habitantes se encuentran vinculados por intereses comunes de carácter económico, social, cultural e histórico. Dichos centros poblados pueden acceder, según sus atributos, a categorías como: caserío, pueblo, villa, ciudad y metrópoli"*.

En vista que las municipalidades de centros poblados reciben recursos económicos, según los servicios públicos que las municipalidades provinciales y distritales les han delegado, por lo tanto existe una responsabilidad funcional por parte de los alcaldes de cumplir con lo establecido en la ordenanza municipal.

Siendo un requisito para la creación de una municipalidad de centro poblado, la solicitud de un comité de gestión suscrita por un mínimo de mil habitantes mayores de edad domiciliados en dicho centro poblado, resulta necesario de conformidad con lo establecido en el artículo 176 de la Constitución Política asegurar que la expresión auténtica, libre y espontánea de los ciudadanos; sean reflejo exacto y oportuno de la voluntad del ciudadano. Esta expresión de voluntad debe darse en las urnas, por lo tanto resulta necesario fortalecer el sistema electoral para la elección de las autoridades de centros poblados, buscando una mayor participación Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales, para garantizar la institucionalidad democrática de este proceso.

Es en ese marco el Jurado Nacional de Elecciones y la Oficina Nacional de Procesos Electorales han realizado propuestas a la fórmula legal para que su participación en dichos procesos sea más efectiva y de acuerdo con el que les corresponde y lo propuesto se adecue a las normas electorales vigentes. Propuestas que han sido recogidas en el presente dictamen.

Por su parte Remurpe ha propuesto la siguiente redacción al artículo 2: *"El alcalde provincial electo, bajo responsabilidad, mediante decreto de alcaldía convocará a elecciones con 120 días naturales de anticipación al acto de sufragio, el mismo que deberá desarrollarse dentro de los 6 primeros meses de gestión, comunicando el acto al Jurado Nacional de Elecciones y al Ministerio Público para que desempeñe función de veedor en el proceso electoral."* De los aportes que ha realizado Remurpe, el JNE y ONP, se ha presentado una redacción que recoja el procedimiento que deben realizar los Alcaldes para la convocatoria a elecciones.



Dictamen de los Proyectos de Ley 1002/2011-CR, 1904/2012-CR y 2177/2012-CR, que proponen modificar e incorporar diversos artículos de la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley 28440.

Para la Corte Suprema la conformación de un Comité Multisectorial Electoral (CME), la función jurisdiccional es incompatible con cualquiera otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia universitaria fuera del horario de trabajo, y con labores de investigación e intervenciones, a título personal, en congresos y conferencias. *La inclusión de un representante de la Corte Superior de Justicia en el CME compromete la independencia e imparcialidad de éste órgano del Poder Judicial, sin dejar de mencionar que también vulnera la exclusividad en la función judicial.*

Como ha sido parte del análisis del presente dictamen, los centros poblados no son nivel de gobierno, por lo tanto corresponde a la Municipalidad Provincial asegurar el correcto desenvolvimiento de los comicios electorales en los centros poblados. Es ese sentido que el Jurado Nacional de Elecciones ha sugerido que este comité sea conformado por funcionarios de la municipalidad y las funciones que les corresponderá.

Finalmente, con el propósito que no se produzca una interrupción en la prestación de servicios que han sido delegados a la Municipalidad de Centro Poblado se está recogiendo lo planteado en el proyecto de ley 1904/2012-CR, respecto a que las autoridades que se encuentren en ejercicio permanecerán en sus cargos hasta la elección de nuevas autoridades.

VI. RESOLUCIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, propone en cumplimiento del artículo 70° inciso b) del Reglamento del Congreso de la República, propone **APROBAR** los **Proyectos de Ley N° 1002/2011-CR, 1904/2012-CR y 2177/2012-CR**, con el siguiente texto sustitutorio.

TEXTO SUSTITUTORIO

MODIFICACIONES A LA LEY DE ELECCIONES DE AUTORIDADES DE MUNICIPALIDADES DE CENTROS POBLADOS, LEY 28440

17-11-13

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley norma el proceso de la elección democrática de alcaldes y regidores de las municipalidades de centros poblados, de acuerdo a lo previsto en el artículo 132 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, **teniendo como marco la Ley de Elecciones Municipales, Ley 26864, en todo lo que resulte pertinente.**

Efectuada la convocatoria el alcalde provincial comunicará la realización de dicho acto al Jurado Nacional de Elecciones quien establecerá los mecanismos para asegurar la correcta ejecución de los procesos electorales y la Oficina de Normalización de Procesos Electorales brindará la asistencia técnica.

En las elecciones de autoridades de las municipalidades de centros poblados se elige un (1) alcalde y cinco (5) regidores, quienes postulan en lista completa.

Artículo 2. De la convocatoria

El Alcalde provincial, bajo responsabilidad, mediante decreto de alcaldía convoca a elecciones con una anticipación no menor de 120 días naturales a la fecha en que finaliza el mandato de las autoridades municipales de centros poblados.



Dictamen de los Proyectos de Ley 1002/2011-CR, 1904/2012-CR y 2177/2012-CR, que proponen modificar e incorporar diversos artículos de la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley 28440.

En el caso de municipalidades de centro poblado nuevas, la convocatoria debe llevarse a cabo dentro de los **sesenta (60) días naturales**, contados a partir de la fecha de su creación por ordenanza.

Artículo 3. Comité Electoral

La organización del proceso electoral está a cargo de un Comité Electoral, el cual está conformado por un número de cinco (5) pobladores que domicilien dentro de la delimitación territorial de la municipalidad de centro poblado.

A través de una difusión masiva y en acto público, la municipalidad provincial procederá dentro del término de los treinta (30) días naturales siguientes a la fecha de convocatoria y mediante sorteo, a la elección de los mencionados pobladores, los cuales deben figurar en el padrón electoral. Este acto contará con la presencia de los representantes de la municipalidad provincial y distrital.

Para el sorteo y elaboración del padrón electoral, se deberá contar también con la presencia de un notario público o en su defecto el juez de paz de la localidad.

El Comité Electoral elegirá de entre sus miembros a quien lo presidirá.

El Comité Electoral se instala en su fecha de conformación.

Artículo 5. Del procedimiento electoral y sistema de elección

El Consejo provincial aprobará el Reglamento de Elecciones de Autoridades Municipales de Centros Poblados, dentro de un período que no supere el plazo dispuesto para la convocatoria.

La convocatoria, fecha del sufragio, funciones, conformación del padrón electoral e inscripción de listas de candidatos, impedimentos, tachas, reglas sobre el cómputo y proclamación de las autoridades de centros poblados, impugnaciones, asunción y juramentación de los cargos, y demás aspectos relacionados, se establecen por **Resolución de Alcaldía**.

El sistema de elección será democrático, universal y secreto, siguiendo el espíritu de la Ley de Elecciones Municipales, Ley 26864 no pudiendo exigirse requisitos más allá de los que ella señala. Dicha resolución debe ser publicada en los medios que señala la ley.

La municipalidad provincial suscribirá convenios de cooperación técnica con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), con la finalidad de que se le brinde asistencia técnica electoral.

Artículo 7. Impugnaciones

Las impugnaciones contra el resultado del sufragio publicado por el Comité Electoral se interpondrán dentro de los tres (3) días contados a partir de la publicación de los resultados y serán resueltas en primera instancia por el Comité Electoral y en última instancia por el concejo municipal provincial.

Mediante la imposición del recurso de revisión, el Jurado Nacional de Elecciones conocerá lo resuelto por el consejo municipal provincial cuando advierta la existencia de irregularidades que vulneren las garantías electorales.



Dictamen de los Proyectos de Ley 1002/2011-CR, 1904/2012-CR y 2177/2012-CR, que proponen modificar e incorporar diversos artículos de la Ley de Elecciones de Autoridades de Municipalidades de Centros Poblados, Ley 28440.

Artículo 9. Comisión Técnica Electoral

La Comisión Técnica Electoral de la municipalidad provincial tiene por objeto velar por la correcta y transparente ejecución de los comicios electorales en los centros poblados, entre otras funciones que el presente Reglamento le asigne.

La Comisión Técnica Electoral deberá conformarse por tres funcionarios de las diversas gerencias y direcciones de la municipalidad provincial, que cuenten con mayor grado de instrucción, quienes serán designados mediante la ordenanza provincial.

Los funcionarios que integren la Comisión Técnica Electoral elegirán entre sus miembros a su presidente.

Para la instalación de la Comisión Técnica Electoral deberán estar presentes todos sus miembros y las decisiones se adoptarán por mayoría.

Artículo 10. Funciones de la Comisión Técnica Electoral

La Comisión Técnica Electoral tiene las siguientes funciones:

- a) El monitoreo y la vigilancia del proceso electoral en el centro poblado.
- b) El sorteo y confirmación de los miembros del Comité Electoral del centro poblado.
- c) La remisión de la documentación requerida por los organismos electorales.
- d) Proporcionar al Comité Electoral los recursos necesarios para el desarrollo del proceso electoral.
- e) Elaboración y publicación del padrón electoral inicial.
- f) Absolución de tachas y observaciones al padrón electoral.

Artículo 11. Permanencia del Cargo

Los alcaldes de centros poblados y sus regidores permanecerán en sus cargos hasta que culmine el proceso eleccionario para elegir nuevas autoridades de centros poblados, el que se inicia con la convocatoria de parte del alcalde provincial y culmina con la proclamación de las autoridades electas, concordancia con lo que establece el artículo 4 de la Ley de Elecciones Municipales, Ley 26864.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Derogación de disposiciones complementarias
Derogase la primera y segunda disposición complementaria de la Ley 28440.

Dese Cuenta
Lima, junio de 2013



RICHARD ACUÑA NUÑEZ
Presidente

Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado



Congreso de la República
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Dictamen de los Proyectos de Ley 1002/2011-CR,
1904/2012-CR y 2177/2012-CR, que proponen
modificar e incorporar diversos artículos de la Ley
de Elecciones de Autoridades de Municipalidades
de Centros Poblados, Ley 28440.



PEDRO SPADARO PHILIPPS
Vicepresidente



HERNÁN DE LA TORRE DUEÑAS
Secretario



FERNANDO ANDRADE CARMONA
Miembro Titular



ALDO BARDÁLEZ COCHAGNE
Miembro Titular

EDUARDO CABRERA GANOZA
Miembro Titular

ESTHER CAPUÑAY QUISPE
Miembro Titular



HUGO CARRILLO CAVERO
Miembro Titular



RUBÉN COA AGUILAR
Miembro Titular

RUBÉN CONDORI CUSI
Miembro Titular

JOSUE GUTIERREZ CONDOR
Miembro Titular

LEONARDO INGA VÁSQUEZ
Miembro Titular



JOSÉ LEÓN RIVERA
Miembro Titular



Congreso de la República
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Dictamen de los Proyectos de Ley 1002/2011-CR,
1904/2012-CR y 2177/2012-CR, que proponen
modificar e incorporar diversos artículos de la Ley
de Elecciones de Autoridades de Municipalidades
de Centros Poblados, Ley 28440.

MARÍA LÓPEZ CÓRDOVA
Miembro Titular



ROFILIO NEYRA HUAMANI
Miembro Titular

FREDY OTÁROLA PEÑARANDA
Miembro Titular

ELÍAS RODRÍGUEZ ZAVALETA
Miembro Titular

YEHUDE SIMON MUNARO
Miembro Titular

WALTER ACHA ROMANI
Miembro Accesorio

ALBERTO BEINGOLEA DELGADO
Miembro Accesorio

JOSÉ LUIS ELÍAS ÁVALOS
Miembro Accesorio

NATALIE CONDORI JAHUIRA
Miembro Accesorio

MARIA CORDERO JON TAY
Miembro Accesorio

RENNÁN ESPINOZA ROSALES
Miembro Accesorio

RAMON KOBASHIGAWA KOBASHIGAWA
Miembro Accesorio



Congreso de la República
Comisión de Descentralización, Regionalización,
Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado

Dictamen de los Proyectos de Ley 1002/2011-CR,
1904/2012-CR y 2177/2012-CR, que proponen
modificar e incorporar diversos artículos de la Ley
de Elecciones de Autoridades de Municipalidades
de Centros Poblados, Ley 28440.

DORIS OSEDA SOTO
Miembro Accesorio

MARIANO PORTUGAL CATAFORA
Miembro Accesorio

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesorio

ESTHER SAAVEDRA VELA
Miembro Accesorio

FREDDY SARMIENTO BETANCOURT
Miembro Accesorio

KARLA SCHAEFER CUCULIZA
Miembro Accesorio

CENAI DA URIBE MEDINA
Miembro Accesorio


NÉSTOR VALQUI MATOS
Miembro Accesorio

ALEJANDRO YOVERA FLORES
Miembro Accesorio

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Accesorio

NOTICIAS RELACIONADAS A PROCESOS DE ELECCIONES DE CENTROS POBLADOS



 (<http://167.114.118.120:7648/listen.pls>)  (<rtsp://167.114.116.212/innovatestream/radiolabeta.stream>) 
(<http://167.114.116.212:1935/innovatestream/radiolabeta.stream/playlist.m3u8>)
(<rtsp://167.114.116.212/innovatestream/radiolabeta.stre>)

HABRÁN NUEVAS ELECCIONES EN TRES CENTROS POBLADOS DE BAÑOS DEL INCA

Locales (<http://www.radiolabeta.com/noticias/locales>) / 28 Noviembre 2016

Informe debería de ser reconocido antes del 31 de noviembre por la Municipalidad Provincial pero se tendrá que esperar.

Luego de los comicios celebrados el último domingo (20 de noviembre) en la provincial de Cajamarca con respecto a las Elecciones en Centros Poblados, Álex Huatay, subgerente de Desarrollo Económico de la Municipalidad Distrital de Baños del Inca, señaló que tres de los seis CC.PP. mostraron ciertas deficiencias por lo que se suspendió dicho acto en donde radican los problemas. Se espera que en un plazo de 20 días se vuelva a llamar a elecciones.

El funcionario edil de la comuna bañosina señaló que en la comunidad de Santa Bárbara no se presentaron las garantías del caso por lo que creyó conveniente aplazar las votaciones. "Pobladores del mismo Centro Poblado se opusieron, afirmando que solo había un candidato", sin embargo Huatay Saldaña refirió que la Ordenanza Municipal N° 562 no establece un mínimo de candidatos. Ante ello, indicó que Puyllucana, con la misma cantidad de candidatos, las actividades electorales se realizaron con total normalidad.

Asimismo, mencionó que en Otuzco la situación pasa por un error de los comités de empadronamiento, deslindando de alguna responsabilidad a la Municipalidad de dicho distrito, puesto que se cree que empadronadores habrían inscrito a personas ya fallecidas. "Cuando lo filtramos por el sistema competentes, vemos que han fallecido recientemente y figuraban en RENIEC, fueron uno o dos inconvenientes pero se coordinó suspender elecciones".

Por último, en Cerrillo, el funcionario explicó que este es un caso especial. "Se han presentado reclamos al resultado final por la población. Está en proceso de resolución y, después de vencer plazos, se tendrán resultados finales para derivarse al comité provincial", concluyó.

AUDIO.



IMPRESA (/IMPRESA/LAREPUBLICA-NORTE/25-12-2015)

Edición Impresa del 24 de Diciembre de 2015 (/impresa/larepublica-norte/25-12-2015)

Anulan elecciones en centro poblado El Milagro



MUCHOS VOTANTES. No estuvieron incluidos en padrón electoral.

Trujillo. El Comité Electoral del centro poblado El Milagro, en el distrito de Huanchaco, anuló las elecciones realizadas el domingo 20 último aduciendo graves irregularidades en el padrón electoral. Al parecer las marchas de algunos pobladores exigiendo nuevos comicios también han pesado en la decisión de los integrantes del Comité, quienes emitieron la Resolución 04-2015-CE-CPMM dando por anulado el proceso.

Justamente uno de los ex candidatos a la alcaldía del referido centro poblado, Franklin Acuña Rodríguez, quien postuló por el Movimiento Independiente Emprendedor, mencionó que de acuerdo al padrón hay unos ocho mil electores. "Entonces cómo puede ser posible que haya ganado la postulante de Alianza Para el Progreso (APP), Marleny Luján Valverde, solo con 806 votos", se preguntó.

En segundo lugar quedó el participante César Carranza Machaca, quien pertenece a las filas del movimiento independiente "Contigo Milagro" y obtuvo 743 sufragios, mientras que en

tercer puesto se ubicó el postulante del Movimiento Regional para el Desarrollo con Seguridad y Honradez (MRDSH), José Moreno, con 248 votos.

En ese sentido, el Comité Electoral señaló las fallas en el padrón y la falta de capacitación de la Subgerencia de Participación Ciudadana de la Municipalidad Provincial de Trujillo (MPT).

Tratamos de comunicarnos con el titular de la citada área edil, Eriko Cueva Fuentes, pero no respondió a su celular.

Síguenos en Facebook



Portada > Lambayeque

Suspenden proceso electoral en Centro Poblado Pampagrande

Pese a que vencieron todos los plazos, la tacha presentada contra el candidato de Alianza para el Progreso no fue resuelta por la subgerencia de Participación Vecinal de Chiclayo y hoy fue el motivo para la suspensión de las elecciones.

Redacción | 08 de noviembre del 2015 - 10:30 AM



Pobladores de Pampagrande exigieron a la representante de la ONPE y otras autoridades seguir con el proceso sin el candidato de APP, pero no fueron escuchados. | Fuente: RPP

Las elecciones para Alcalde Delegado en el Centro Poblado de Pampagrande en el distrito de Chongoyape en Chiclayo (Lambayeque), programadas para hoy fueron postergadas hasta el próximo domingo 15, debido a que la Subgerencia de Participación Vecinal de la Municipalidad Provincial de Chiclayo, ente supervisor, no resolvió una tacha contra el candidato de Alianza para el Progreso (APP).

Mediante Resolución N° 01-CE-PG-2015 de fecha 23 de octubre del 2015, el Tribunal Electoral de Pampagrande admitió la tacha contra el candidato de APP, Marvin Paúl Guerrero Aguinaga, debido a que no renunció en los plazos establecidos a su militancia en el Partido Aprista Peruano y además, porque su Documento Nacional de Identidad (DNI) da cuenta que su domicilio es de la ciudad de Lima.

Esa tacha fue elevada a la subgerencia de Participación Vecinal de Chiclayo, ente responsable, sin embargo, esta no fue resuelta por el titular de esta área, John Vega, pese al vencimiento de plazos.

"Queremos que la elecciones se den hoy mismo pero sin el candidato de APP, sin embargo el representante de la Municipalidad de Chiclayo insiste en que el señor debe seguir o que se posterguen las elecciones y es no es justo", señaló el personero legal del Movimiento independiente Unidad por más Obras, Eusebio Santacruz Serrano.

Tras una acalorada reunión, los funcionarios de la comuna provincial y de la ONPE solicitaron la postergación del proceso de sufragio hasta el próximo domingo. Los personeros legales aceptaron con la condición de que no haya campaña electoral de ningún candidato durante esta semana.

"Los funcionarios aseguran que recién el martes van a resolver la tacha contra el candidato de APP, lo raro es que el proceso de tacha contra un candidato a regidor por el APRA sí fue resultado en los plazos establecidos ¿Por qué no ocurrió lo mismo con el candidato de Alianza para el Progreso? Podríamos pensar que existe interés de favorecerlo, porque el Alcalde provincial también es de este partido", sostuvo Francisco Cubas Cherres, candidato del Movimiento Vecinal Independiente Unidos por el Progreso de Pampagrande.

Lea más noticias de la región [Lambayeque](#)



Piura

Piura: La Tortuga eligió a sus nuevas autoridades

El ganador de ese acto eleccionario en ese centro poblado de la Región Grau, Eduardo Revalú.



Piura: La Tortuga eligió a sus nuevas autoridades

26 de Octubre del 2015 - 11:56 » Textos: Hugo Gonzales Zapata

Los vecinos del Centro Poblado la Tortuga en un acto democrático eligieron a sus nuevas autoridades que ejercerán sus funciones en el periodo comprendido desde el año 2015 al 2019.

Desde las 8 de la mañana, del pasado domingo 25 de octubre se instalaron 9 mesas de sufragio en las instalaciones de la Institución Educativa N° 14100, lugar donde acudieron 772 electores a emitir su voto.

Dos listas de candidatos se presentaron a la contienda electoral. Una de ellas es la lista del

Movimiento de Desarrollo Local Modelo “La Voz Tortugueña” cuyo candidato es el señor César Augusto Ruiz Nunura, y la otra lista independiente “Tortugueños Somos Todos” cuyo candidato es el señor Eduardo Querevalú Querevalú.

El proceso eleccionario concluyó a las 4 de la tarde, resultando como virtual ganador de la contienda electoral el candidato a Eduardo Querevalú Querevalú de la lista del Movimiento de Desarrollo Local Modelo “La Voz Tortugueña” con 429 votos emitidos.

La lista independiente “Tortugueños Somos Todos” obtuvo 336 votos emitidos. En este proceso electoral hubo 06 votos nulos y un voto en blanco.

La contienda electoral en el Centro Poblado La tortuga se realizó bajo el amparo de la Ordenanza Municipal N° 011 – 2015 – MPP, la misma que tuvo la supervisión del Jurado Nacional de Elecciones y fue resguardada por miembros del Ministerio del Interior, Policía Nacional y Serenazgo Municipal de Paita.

Luego de realizado el proceso de elección, y según cronograma establecido, se continua con la publicación de los resultados del 26 al 28 de octubre de 2015, luego desde el 29 al 31 de octubre es el periodo de impugnación de resultados. La absolución de impugnaciones será del 01 al 04 de octubre.

tags

Piura





IMPRESA (/IMPRESA/LAREPUBLICA-NORTE/20-09-2015)

Edición Impresa del 20 de Septiembre de 2015 (/impresa/larepublica-norte/20-09-2015)

Municipio de Paita convoca a elecciones en La Tortuga

Piura. Después de desconocer los comicios realizados por la comuna de Sechura, la Municipalidad Provincial de Paita anunció que el 25 de octubre será la elección de las nuevas autoridades ediles para el centro poblado La Tortuga.

Se dijo que el proceso democrático cuenta con el respaldo del Jurado Nacional de Elección (JNE), que mediante un acuerdo aprueba los comicios convocados por el municipio paitaño. El pleno del concejo de Paita aprobó el convenio interinstitucional con la Oficina Nacional de Procesos Electoral (ONPE), el cual será firmado el 30 de este mes y permitirá capacitar al comité electoral, miembros de mesa y a los ciudadanos.

El subgerente de Participación Vecinal de la municipalidad, Enrique Díaz, informó que la ONPE desarrollará la asistencia técnica en el proceso electoral del centro poblado La Tortuga. Sostuvo que en un sorteo público se seleccionó a los 144 integrantes de las 24 mesas de sufragio.

Síguenos en Facebook





IMPRESA (/IMPRESA/LAREPUBLICA-NORTE/07-09-2015)

Edición Impresa del 07 de Septiembre de 2015 (/impresa/larepublica-norte/07-09-2015)

En el centro poblado La Tortuga eligieron al nuevo alcalde delegado



Elecciones. En centro poblado se realizaron con serenidad..

Sechura. El ciudadano Ander Pazo Jacinto ha sido elegido como nuevo alcalde delegado del centro poblado La Tortuga, como resultado del proceso de elecciones promovido por la Municipalidad Provincial de Sechura.

Las elecciones celebradas ayer desde las 8:00 de la mañana hasta las 4:00 de la tarde en la institución educativa N° 14100 del mencionado sector, dejaron un ajustado resultado que favoreció al candidato de la agrupación "Juntos todo lo podemos", con 656 votos. El segundo lugar lo ocupó la agrupación "Tortugueños Unidos", con 624 votos a favor de su líder Hugo Querevalú Álvarez.

En total votaron 1,293 personas, pero algunos votos no fueron válidos. Esos son los resultados extraoficiales, pues al cierre de edición las actas aún continuaban siendo escrutadas, señaló el jefe de la Oficina de Participación Vecinal de la comuna sechurana, Víctor Zapa Jacinto, quien destacó que las elecciones se desarrollaron de manera normal y sin sobresaltos.

Destacó que la comuna sechurana había previsto la seguridad del caso tras haberse realizado las coordinaciones con la Policía del sector y la Defensoría del Pueblo, que participó como entidad veedora.

Los resultados serán publicados hoy, pero el proceso entra a un periodo de impugnaciones y observaciones.

CLAVE

Además de la vigilancia por parte de la Policía, las elecciones municipales de La Tortuga también contaron con un plan de contingencia por parte del área de Seguridad Ciudadana de la comuna provincial.

La Tortuga también es reclamada por la provincia de Paita como parte de su territorio.

Síguenos en Facebook





IMPRESA (/IMPRESA/LAREPUBLICA-SUR/07-06-2015)

Edición Impresa del 07 de Junio de 2015 (/impresa/larepublica-sur/07-06-2015)

Hasta muertos votaron en elecciones de centro poblado

irregularidades. En centro poblado de Carmen Ccatopata piden nulidad de elecciones. Ciudadano denunció vicios para favorecer a uno de los candidatos.

Feliciano Gutiérrez

Azángaro-Puno

La práctica de malas artes con tal de llegar al poder, también se practicaría en algunos pequeños poblados de la región de Puno. Es el caso del centro poblado de Carmen Ccatopata, distrito de Achaya, en la provincia de Azángaro, donde hasta muertos aparecen como votantes en la elección de sus autoridades.

En un documento dirigido al alcalde de la provincia de Azángaro, Isidro Solórzano, el ciudadano Hugo Callata Monteagudo solicitó la nulidad total del proceso electoral, desde la convocatoria hasta el sufragio, debido a vicios hallados como fraude, falsificación de residencia, cohecho, soborno, intimidación o violencia para inclinar la votación a favor de una determinada lista.

El acto electoral, para elegir al alcalde y regidores del centro poblado, se realizó el 20 de mayo.

En el proceso participaron tres candidatos: Juan Rolando Mayta Larico, Edgar Vidal Quispe Calcina y Rodolfo Romualdo Quispe Puma, sin embargo no se declaró todavía un ganador.

Desde el inicio se habría cometido las anomalías, ya que el cargo del presidente del comité electoral fue asumido por Luis Apaza Cutipa, quien no fue asignado para tal función. "Se atribuyó cargo de presidente del comité electoral", refiere Callata.

El documento también sustenta que algunos miembros de mesa son de otra jurisdicción, lo que abonaría más en la sospecha de irregularidades.

Además señala que el día del acto electoral hicieron sufragar a decenas de personas que no pertenecen al ámbito del centro poblado.

Por ejemplo, participaron en la votación ciudadanos de las comunidades de Esquina Pata y Tuturcuyo. El primero pertenece al distrito de Arapa y el segundo a Santiago de Pupuja.

VOTANTES MUERTOS

Lo más preocupante es que en el padrón electoral, que fue elevado a Azángaro, aparecen como votantes hasta dos personas que ya fallecieron.

Según la constancia emitida por el juez de Paz, Carlos Aza Mayta, el poblador Gregorio Urbano Quispe Hurtado falleció hace tres años, y Rolando Antonio Cutipa Mamani dejó de existir el 13 de mayo del 2015, días antes de los comicios.

Sin embargo, en el padrón de los electores votantes, estas personas aparecerían como si hubieran sufragado. Se presume que fraguaron las firmas, tratando de validar su participación.

Callata solicita que se anule el proceso electoral y se convoque a nuevas elecciones, el mismo que dependerá de las autoridades de la provincia de Azángaro. "Se presentó todos los documentos para que se convoque a nuevas elecciones, con toda la transparencia y participación de organismos electorales", señaló. ♣

Síguenos en Facebook



DIARIO CORREO 12 MAYO 2012, PIURA

CIUDAD SULLANA

CARLOS AYALA ES UNA "PIEDRA EN EL ZAPATO" DEL ACTUAL ALCALDE

Intentan asesinar a exteniente alcalde

Lo dejan totalmente ensangrentado y golpeado

JAVIER COBEÑAS VEGA
jcobenas@grupoepensa.pe

FOTO: CORTESÍA

PAITA. Totalmente ensangrentado y golpeado dejaron al exteniente alcalde de San Lucas de Colán, y a la vez cabeza de lista del Movimiento Independiente Unidos por el Gran Cambio, que postuló en las últimas elecciones, Juan Carlos Ayala. **Correo** dialogó con Carlos Ayala, y nos detalló que le prepararon una emboscada.

PERSECUCIÓN. Relató que la noche del jueves salió de una reunión política desde San Lucas de Colán, con dirección a la avenida Bolognesi, en La Esmeralda de Colán, para visitar a su hija de tres años.

Cuando iba en su moto se percató que tres sujetos lo estaban siguiendo en un station wagon blanco.

De pronto intentaron tumbarlo de su moto, y al no poder, empezaron a lanzar disparos al aire para obligarlo a que se detenga.

Con toda la velocidad de su moto, logró llegar hasta la puerta de la vivienda donde estaba su hija, se arrojó,



PIDE PROTECCIÓN. Carlos Ayala solicita garantías para él y para su familia.

pero ya no pudo abrir la puerta. En esos momentos lo empezaron a golpear en la cabeza con la cacha del revólver. Inmediatamente salió su cuñado Guillermo Flores, y al querer defenderlo le empezaron a disparar en las piernas, pero felizmente no le impactó ninguna bala. Después los sicarios huyeron del lugar. ||

Es un estorbo para el alcalde

Juan Carlos Ayala relató que debido a una denuncia que hizo ante el Jurado Nacional de Elecciones, evitó que lo reconozcan al actual alcalde de San Lucas de Colán, Leoncio Ruiz. Mencionó que eso enfureció a la actual autoridad. "Denunciamos que en el padrón habían personas fallecidas, la existencia de votos golondrinos y números de DNI que no correspondían a las personas que figuraban en dicho padrón", explicó. A raíz de eso, lo empezaron a amenazar.

VÍCTIMA FUE EMBOSCADA Y ESQUIVÓ BALAZOS

Sujetos casi asesinan a teniente alcalde

Paíta. El teniente alcalde y ex candidato de las últimas elecciones municipales del centro poblado de San Lucas de Colán, Juan Carlos Ayala Arévalo (32), líder del movimiento político "Únete al gran cambio de Colán", salvó de ser asesinado por dos sicarios, quienes le dispararon, golpearon e hirieron la cabeza con la cachá de un arma de fuego. En cambio, su cuñado Guillermo Flores Pérez sí resultó con lesiones al salir en su defensa.

El ataque ocurrió el último jueves a las 10 y 40 de la noche, después que Ayala Arévalo participara de una reunión de trabajo con el también ex candidato Wilfredo Chuna Ruiz en el local de campaña.

Cabe indicar que ambos son gestores de la impugnación al cuestionado proceso electoral del 15 de abril, en el que resultó ganador el actual



✱ La víctima resultó con lesiones graves en la cabeza y los brazos.

alcalde Leoncio Ruiz Bernal, a quien ahora Ayala lo acusa de ser el presunto autor intelectual del hecho de sangre.

El agraviado contó a la Policía que al llegar a su casa a bordo de su motocicleta fue inter-

ceptado por los sujetos, quienes lo agredieron e hicieron cortes en el brazo. Al defenderse, los hampones le dispararon, pero logró esquivar los balazos. Su pariente sí fue herido de bala en las piernas.

EL POPULAR - 12 MAYO 2012, PIURA

LA REPUBLICA (Región Norte) Piura, 14 de Mayo 2012

Piden a JNE resuelva presunto fraude en elecciones en Colán

Piura. Moradores del distrito de Pueblo Nuevo de Colán exigen esclarecer las irregularidades ocurridas durante las elecciones municipales del pasado 15 de abril, y que terminaron en violencia luego que se denunciase la supuesta aparición de "votos golondrinos". Asimismo, piden se identifique a los desconocidos que atacaron a escasas cuerdas de su casa al teniente alcalde Carlos Ayala.

Miguel Alarcón Ato, presidente de la Asociación de propietarios y moradores de La Esmeralda de Colán, manifestó que los pobladores indicaron que una de las irregularidades que han descubierto durante el proceso electoral, es el hecho de que el Comité Electoral, al parecer, habría sido designado sin sorteo y sus miembros habrían incluido en los padrones a los llamados "electores golondrinos",



MORADORES. Denuncian presunto fraude electoral.

excluyendo a 40 pobladores de la jurisdicción.

Esta situación, sumada al ataque que sufrió Carlos Ayala el pasado 10 de mayo, viene

creando zozobra entre los moradores de Colán, quienes piden al Jurado Nacional de Elecciones (JNE) resolver los reclamos del pueblo.

REGIONAL

10 EL TIEMPO
PIURA, SÁBADO 12 DE MAYO DE 2012

Le golpean en la cabeza con revólver Hieren a candidato



Juan Carlos Ayala Arévalo, actual teniente alcalde del centro poblado San Lucas de Colán, y candidato a la alcaldía, resultó herido en la cabeza al ser golpeado por desconocidos.

SAN LUCAS DE COLÁN.- Juan Carlos Ayala Arévalo, uno de los cuatro candidatos a la alcaldía de la Municipalidad Delegada de San Lucas de Colán, resultó con heridas en la cabeza al ser golpeado por un desconocido, con una cacha de revólver, cuando regresaba a su vivienda después de participar en una reunión con los pobladores.

Según refirió a la Policía –de acuerdo al acta de intervención-, el hecho se produjo la noche del jueves último, cuando Ayala se dirigía en su moto a su vivienda, pero en el camino le salió una Station Wagon de color blanco, que trató de embestirlo, y al llegar a su casa, descendieron dos personas del vehículo, uno de ellos sacó un revólver y con la cacha del arma le golpeó la cabeza, causándole una profunda herida. Al salir sus familiares, efectuaron disparos al aire y los sujetos huyeron con rumbo desconocido.

Al ver sangrar la herida, los familiares de Ayala pidieron la intervención de la Policía y trasladaron a su familiar al hospital Las Mercedes de Paíta para que recibiera atención médica, y luego al hospital “Miguel Cru-

zado” de EsSalud donde le realizaron los exámenes.

Wilfredo Chuna Ruiz, otro de los candidatos a la alcaldía de San Lucas, señaló que ante este hecho, solicitaron la intervención de la Comisaría de San Lucas, y dieron a conocer el suceso a la congresista por Piura, Karla Schaefer.

Chuna señaló que tres de los cuatro candidatos que participaron en las elecciones, solicitan la anulación de las elecciones realizadas el domingo 15 de abril, en la cual se impuso el actual alcalde Leoncio Ruiz, supuestamente por haber votos golondrinos.

Sobre este hecho, se ha pronunciado el JNE, suspendiendo la entrega de credenciales mientras investiga el caso.

El teniente gobernador de San Lucas, Dante Lupú Cornejo, y el representante del Frente de Defensa de Colán, Ángel Colán Macharé, solicitan que mientras se realizan las investigaciones se forme un Régimen Transitorio de Administración y Gestión.

La congresista Schaefer, expresó que solicitará al Alcalde de Paíta que ponga orden en este proceso que ha alterado la paz en San Lucas de Colán.



Juan Carlos Ayala Arévalo.

En la puerta de su domicilio golpean a ex candidato edil

Paíta. El primer regidor y ex candidato de las últimas elecciones ediles del centro poblado de San Lucas de Colán, Juan Carlos Ayala Arévalo (32), del movimiento político “Únete al gran cambio de Colán”, fue golpeado salvajemente en la cabeza con la cacha de una pistola y con arma blanca le cortaron en los brazos. Su cuñado se salvó de morir al salir en su defensa.

El cobarde ataque ocurrió el último jueves a las 10:40 de la noche, cuando Ayala Arévalo se retiraba de una reunión de trabajo. “Al percatarme que un Station Wagon venía detrás de mi motocicleta opté por acelerar. El vehículo intentaba cerrarme el pase y uno de los sujetos me apuntaba con un arma pidiendo que me detuviera. Llegué a mi casa y dejé mi vehículo encendido. Intenté abrir la puerta de mi casa, pero dos sujetos de porte militar me abordaron, me golpearon fuertemente en la cabeza”, reveló.

La República
Sábado, 12 de mayo del 2012

Portada > Actualidad

Piura: Sector La Tortuga con dos alcaldes por problemas limítrofes

Tanto la provincia de Sechura como Paita, designan alcalde por cada jurisdicción al considerar el centro poblado menor dentro de sus límites.

Redacción | 10 de mayo del 2011 - 5:21 PM



Foto: RPP/Juan Nunura

Debido al conflicto limítrofe en el centro poblado menor La Tortuga entre las provincias piuranas de Sechura y Paita, actualmente se cuenta con dos alcaldes delegados en la zona, uno por cada provincia. El alcalde delegado por parte de la provincia sechurana, es elegido a través de proceso electoral por un periodo de cuatro años junto a cinco regidores, actualmente en el cargo se encuentra Walter Panta Martínez.

Mientras por el lado paitaño, la autoridad es designada por el alcalde provincial, en este

caso Porfirio Meca designó en el cargo a Roberto Chapilliquen.

Esta zona se encuentra en conflicto pues ambas provincias reclaman como suyas las tierras, aquí el mayor problema es la falta de agua potable y donde ambos municipios tienen que abastecer a la población.

Lea más noticias del Perú en la [sección Nacional](#)

[sechura](#) [paita](#) [conflicto limitrofe](#) [la tortuga](#) [alcaldes](#) [Nacional](#)



Anexo: Análisis del Proyecto de Ley N.º 1313-2016-CR, Proyecto de Ley del Código Electoral, elaborado por el Jurado Nacional de Elecciones

I. Antecedentes

1. Con fecha, 26 de abril de 2017, el presidente del Jurado Nacional de Elecciones –JNE– presentó ante el Congreso de la República la versión final del Proyecto de Ley del Código Electoral, elaborado por el organismo electoral al que representa.
2. La versión final del proyecto de ley contiene la propuesta de modelo de elección de autoridades municipales de centros poblados en el Subcapítulo IX, Título VIII, del artículo 269 al 277.
3. En el Anteproyecto del Código Electoral del año 2011, el Jurado Nacional de Elecciones no consideraba la participación de los organismos electorales en los procesos de elección de autoridades municipales de centros poblados.

II. Análisis

1. Para realizar el análisis primero se abordarán los principales inconvenientes reportados en el tiempo de vigencia de la Ley N.º 28440, Ley de Elecciones de autoridades Municipales de Centros Poblados, en la actuación de las municipalidades provinciales como actores del proceso de elección:
 - No suele convocar a elecciones cada 4 años, vulnerando el contenido del artículo 130 de la Ley Orgánica de Elecciones.
 - No existe un registro de autoridades municipales de centros poblados, o una herramienta que visibilice cuándo las municipalidades provinciales deberían convocar a elecciones en los centros poblados de su jurisdicción.
 - Amplía el plazo considerado para el proceso de elecciones, cambiando la fecha de las elecciones y generando menor participación en el día de las elecciones.
 - Reduce el número de miembros del comité electoral.
 - No respetan el cronograma electoral (resuelve las tachas fuera del plazo) y amplía el tiempo proceso. Modificándose el cronograma electoral luego de iniciado el proceso.

- No establece impedimentos para ser miembro del comité electoral, o miembro de mesa.
 - No respeta el límite de electores por cada mesa de sufragio.
 - No establece condiciones mínimas para ser candidatos.
 - Responde a los requerimientos de información y documentación del JNE, luego de pasadas las elecciones.
 - Elabora padrones electorales con defectos, por ejemplo en muchos casos se incorpora a personas muertas o que no residen en el centro poblado.
 - Se encuentran en vigencia innumerables modelos reglamentos de elecciones de centros poblados, aprobados por las municipalidades provinciales a nivel nacional, sin ser revisados por los organismos electorales.
 - La municipalidad provincial adopta decisiones sobre el proceso sin considerar la opinión del comité electoral.
 - El comité electoral se desintegra, por la presión que ejerce la sociedad, algunos miembros renuncian y se pierde el quórum para tomar las decisiones a lo largo del proceso.
2. En esta parte se resumirán los aspectos que se proponen en el Proyecto de Ley del Código Electoral, con relación al proceso de elecciones de autoridades municipales de centros poblados:
- Se elimina el requisito de suscripción de un convenio para que Oficina Nacional de Procesos Electorales –ONPE– y JNE puedan participar en el proceso de elección.
 - Se encarga a ONPE la organización del proceso, de manera directa.
 - Se prohíbe la reelección inmediata.
 - Se dispone que la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial dirima en caso de discrepancia o dudas sobre los límites de los centros poblados.
 - Se permite que las organizaciones políticas inscritas en el Registro de Organizaciones Políticas del JNE, presenten su lista de candidatos en las elecciones.
 - Se establece un mínimo de asistencia de votantes para que las elecciones sean válidas.
 - Se adelanta la elaboración del padrón electoral en el cronograma electoral.

- Se establecen plazos hito para el desarrollo del proceso.
 - Se considera al Jurado Nacional de Elecciones para que lleve a cabo la fiscalización del proceso electoral.
3. Teniendo en cuenta la propuesta se analizarán los inconvenientes que se pueden presentar con la propuesta del Jurado Nacional de Elecciones:
- a. Municipalidad provincial es un órgano político, con intereses políticos, incompatible con las condiciones exigidas a los organismos electorales que se encargan de los procesos electorales ordinarios. Motivo por el cual, no deberían estar a cargo del proceso y del diseño de sus condiciones.
 - b. Se continua promoviendo la vigencia de múltiples reglamentos a nivel nacional del procesos de elección, sin que el Sistema electoral pueda fiscalizar tales condiciones. En tanto que, no se dispone que estos reglamentos sean puestos en conocimiento del JNE.
 - c. Se considera la existencia de un comité electoral en el artículo 330, solo con el objeto de emitir un informe previo para que la municipalidad provincial decida sobre las impugnaciones. Al respecto, se debe señalar lo siguiente:
 - No se establecen cuáles son las condiciones para integrar el comité, cuántas personas lo integran o cómo se elige.
 - No se señalan todas las funciones que desarrollará el comité.
 - No se establece cuándo se conforma el comité y cuándo se desactiva.
 - No se establece en qué etapa del proceso se deben de definir las condiciones del proceso (ordenanza provincial), ni si estas podrán o no ser modificadas durante el proceso electoral.
 - d. Se considera que, si a la fecha el comité electoral y la municipalidad provincial elaboran el padrón electoral con graves errores, concederles de nuevo esta función no soluciona sus deficiencias ni el impacto negativo en la población.
 - e. No se garantiza la fiscalización del padrón si es la municipalidad la que lo elabora y la que lo aprueba.
 - f. No se han establecido los impedimentos para que las asociaciones de ciudadanos puedan presentar sus listas de candidatos en el proceso de elecciones.
 - g. No se ha establecido como requisito, la residencia en el centro poblado para participar como candidato, ni tampoco los impedimentos.

- h. No se contempla la participación del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil en la elaboración del padrón electoral.
- i. No se ha establecido un mecanismo que asegure la periodicidad oportuna de los procesos.

III. Conclusiones y sugerencias

1. Se considera un avance, que en el modelo de elecciones de autoridades municipales de centros poblados del Código Electoral se considere la participación directa de organismos electorales, tanto de la Oficina Nacional de Procesos Electorales, como del Jurado Nacional de Elecciones.
2. Sin embargo, no se han dispuesto las herramientas para que el Jurado Nacional de Elecciones pueda llevar a cabo su labor de fiscalización del proceso electoral, en tanto que, hasta la fecha no existe un registro que contenga los periodos de inicio y término de cada concejo municipal de centros poblados. Asimismo, tampoco se cuenta con un calendario que indique cuándo las municipalidades provinciales deben convocar a elecciones en los centros poblados.
3. No se ha solucionado el tema de la vigencia de múltiples modelos de reglamentos de elecciones de centros poblados, a nivel nacional. En vista que, el Código Electoral continua otorgando a las municipalidades provinciales la facultad de definir las condiciones del proceso, a través de una ordenanza provincial.
4. A pesar de los múltiples problemas que se generan por contar con un padrón electoral defectuoso, se sigue encargando la elaboración del mismo al comité electoral y a la municipalidad provincial, a pesar de que constitucionalmente esta labor le corresponde al Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
5. En suma, se considera que el Código Electoral contiene una propuesta interesante que aún podría ser mejorada si es que se brinda mayores elementos para la elaboración de un padrón electoral legítimo, por parte del organismo electoral encargado constitucionalmente de ello.

Sin otro particular,